

El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales

**MÉXICO: LA NEGOCIACIÓN DE LAS NUEVAS NORMAS LABORALES
EN EL TRATADO MÈXICO, ESTADOS UNIDOS, CANADÁ (T-MEC) Y
SU PROTOCOLO MODIFICATORIO**

Tesis presentada por:

César Samuel Palomera Alcántara

Para optar por el grado de:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Director:

Gustavo Vega Cánovas

Ciudad de México, 2022

Agradecimientos

Primero quiero agradecer a El Colegio de México, por las oportunidades y las excelentes personas a las que me acercó. Quiero agradecer a quienes en el claustro de profesores me apoyaron con buenos consejos y su tiempo en sus oficinas, no sólo en el aula. Estoy agradecido con todas las amistades que empezaron gracias a El Colegio, y con quienes sufrí pero también reí. Agradezco mucho la invaluable guía y atención de mi director de tesis el profesor Vega por su apoyo semana con semana.

A las siguientes personas les tengo mucho que decir, pero en este espacio quiero enfatizar el agradecimiento enorme que le tengo a mi familia. A mis dos abuelas, Emma y Griselda, quienes ambos me enseñaron con sus actos los valores de la disciplina y la tenacidad, gracias a ustedes dimensiono el esfuerzo generacional que me llevó hasta aquí. A mi hermana Aida, a la cual espero hacer orgullosa, y a quien le agradezco todo su apoyo intelectual. Gracias a mis padres, Myra y César quienes nunca dudaron de mí, desde el inicio de la licenciatura en El Colegio de México hasta el final.

Índice

Introducción	4
Capítulo 1: El enfoque de la negociación a dos niveles.....	6
1.1 Justificación del tema de investigación	6
1.2 Preguntas de investigación y presentación del marco teórico.....	8
1.3 La herramienta de los <i>win sets</i>	11
1.3.1 Las coaliciones en el Nivel 2	14
1.3.2 Las instituciones políticas en el Nivel 2	16
1.3.3 Libertad, estrategias y tácticas del jefe de negociación en el Nivel 1.....	18
1.4 Revisando los supuestos del juego a dos niveles	21
Capítulo 2: Análisis del “ <i>worst deal in history</i> ”	23
2.1 Impacto y dimensiones del libre comercio	23
2.2 El TLCAN y las instituciones del ACLAN.....	31
2.3 Los efectos del acuerdo laboral.....	37
2.4 Desactualización del TLCAN, el fracaso del TPP y la entrada de México al TPP-TIPAT ..	44
Capítulo 3: El T-MEC, la Reforma y el Protocolo.....	50
3.1 El Capítulo 23 Laboral del T-MEC.....	50
3.2 La Reforma Laboral	61
3.3 Las negociaciones laborales en el TMEC.....	69
3.3.1 Las negociaciones del Capítulo 23 – el tiempo de Guajardo.	70
3.3.2 Las negociaciones del Anexo 23.A – el tiempo de Videgaray	72
3.3.3 Negociaciones y Estructura del Protocolo Modificadorio – el tiempo de Seade.....	83
Conclusiones	102
Bibliografía	112

Introducción

Esta investigación quiere responder a la pregunta de por qué aceptó México la normativa laboral incorporada en el Capítulo 23 del Tratado México. Estados Unidos y Canadá (T-MEC), su Anexo 23-A y el Protocolo Modificadorio del mismo. Utilizando el modelo de la negociación a dos niveles, propuesto por el connotado académico Robert Putnam en su multicitado artículo,¹ quiero ofrecer una respuesta a la aceptación de estos nuevos y altos estándares a los que se ha comprometido México.

En este trabajo también presento una historia de la política laboral mexicana durante los últimos 26 años a partir de la entrada en vigor del TLCAN y el ACLAN. En ella doy cuenta de cuál era la situación laboral y, en particular, de la ausencia de democracia sindical en el país. Sólo así se puede entender la importancia del T-MEC, no solo en términos amplios de comercio, sino para el futuro de millones de personas en México que han sufrido bajo un sistema de representación laboral corporativista y corrupto. Mi presentación del tema laboral inicia con las negociaciones del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) que entró en vigor el 1° de enero de 1994, se extiende a la Reforma Constitucional de 2017, la Reforma Laboral de 2019 y, finalmente, a las negociaciones del TPP-TIPAT para estar lo más actualizados posibles con la situación del tema laboral tanto en el nivel de la mesa de negociación, cuanto en el nivel del interior del país.

El contenido que comparto en la tercera parte de esta investigación sobre las negociaciones es el resultado de una serie de entrevistas presenciales y a distancia con aquellos

¹ Robert D Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization* 42, núm. 3 (el 2 de julio de 1988): 427-60.

actores que estuvieron involucrados en las negociaciones en múltiples niveles. También entrevisté actores cercanos al movimiento laboral en México; que han dedicado sus carreras profesionales a cambiar la situación de democracia sindical en el país. Gracias a la actualidad de mi tema de investigación, que ocurrió durante e inmediatamente después de la entrada en vigor del T-MEC, obtuve la oportunidad de participar y escuchar seminarios en línea que me ayudaron a encontrar actores y responder las preguntas de mi investigación. Toda la información histórica se obtuvo de libros especializados en el tema laboral nacional y de bases de datos comerciales como *Inside U.S. Trade*.

La investigación se divide en tres capítulos: el enfoque de la negociación a dos niveles; la historia y el contexto de la situación laboral en México; y, finalmente, la exposición sobre el T-MEC, la Reforma Laboral y el Protocolo Modificadorio. En esta última sección se encuentra mi investigación sobre las negociaciones, las particularidades del Capítulo 23 laboral del T-MEC, del Anexo 23-A y de los estándares laborales contenidos en el Protocolo Modificadorio.

Capítulo 1: El enfoque de la negociación a dos niveles

1.1 Justificación del tema de investigación

El 19 de junio del 2019, con 114 votos en favor, cuatro en contra y tres abstenciones, el Senado de la República aprobó el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Este último fue suscrito por los tres países en Buenos Aires, el 30 de noviembre de 2018. Sin embargo, esto no concluyó la negociación del Acuerdo para México. Tuvimos que esperar hasta el 12 de diciembre del 2019 cuando, con 107 votos en favor y uno en contra, el Senado de la República aprobó el Protocolo Modificatorio al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá suscrito por las tres naciones el 10 de diciembre en la Ciudad de México para que, oficialmente, terminara la renegociación del TLCAN y se empezará la implementación del T-MEC.

Por un lado, México fue el primer país en ratificar el tratado, una señal para el exterior de la capacidad legislativa del nuevo gobierno, y una señal para el interior del compromiso del gobierno con la estabilidad macroeconómica. Lamentablemente, junio de 2019 fue demasiado temprano para que el T-MEC fuese aprobado en las cámaras legislativas de Estados Unidos y Canadá. Por otro lado, la oposición del partido demócrata en la Cámara de Representantes al gobierno en la Casa Blanca detuvo todos los avances para la aprobación legislativa del nuevo acuerdo. A cambio de su voto, los demócratas exigieron extensión de protecciones para patentes, cambios al sistema de resolución de disputas, y más importante para esta investigación, cambios a la normativa laboral que aplicaría, específicamente, al comercio con México.

Los representantes demócratas no hicieron sus demandas un secreto a voces, al contrario. Esperaban que también en México se escuchara el tipo de cambios que exigían para que se pudiera aprobar el T-MEC. Las propuestas originales que al inicio de la renegociación los

congresistas demócratas exigieron que fuesen incluidas en el capítulo laboral fueron bastante agresivas. Por ejemplo, la instalación de inspectores estadounidenses en territorio mexicano para observar en las empresas el cumplimiento con el T-MEC y con la legislación laboral mexicana. En respuesta, el presidente de México expuso estas demandas en sus conferencias matutinas y las denominó de inaceptables, simultáneamente los empresarios del país denunciaron que las medidas atentaban contra la soberanía mexicana.² El tema laboral, sin embargo, se tenía que volver a negociar sin importar que México ya había ratificado el T-MEC en el Congreso.

En esta nueva etapa de la negociación laboral, México acabaría aceptando dos nuevos anexos, el 31-A y 31-B, en materia laboral. Estos establecen un mecanismo de solución de diferencias asimétrico que busca reparar las violaciones a los derechos laborales de los trabajadores en empresas localizadas en México y que exporten a Norteamérica. Este es un sistema de vigilancia intrusivo y estricto de la observancia de la legislación laboral de otro país. El anuncio de los Anexos llevó al Dr Ricardo Ramírez, expresidente del órgano de Apelación de la OMC, a declarar que: “Nunca antes se había establecido algo así en el contexto del derecho internacional”.³

Por lo anterior, mi trabajo de tesis es un estudio específico del capítulo laboral y la negociación del Protocolo Modificador del T-MEC desde la perspectiva del enfoque de dos niveles del prestigiado académico estadounidense Robert Putnam. Hay que explicar por qué un acuerdo ya aprobado en México tiene que ser modificado semanas después, y esta respuesta está íntimamente relacionada con la necesidad de aprobación en Estados Unidos y el juego a dos niveles dentro de México. Este es un estudio de la negociación de los nuevos estándares

² Consejo Coordinador Empresarial, “Comunicado - demandas extremas de Estados Unidos en T-MEC son inaceptables”, 2019, <https://www.cce.org.mx/demandas-extremas-de-estados-unidos-en-t-mec-son-inaceptables>.

³ Ricardo Ramírez, “TMEC, me acabo de enterar”, *El Universal*, 2019.

laborales aceptados y ratificados por los tres países en el nuevo Tratado de Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Específicamente me interesa la negociación de las obligaciones específicas para México contenidas en el Anexo 23-A del capítulo laboral del tratado, así como los Anexos 31-A y 31-B sobre los mecanismos laborales de respuesta rápida en instalaciones específicas México – Estados Unidos, y México – Canadá.⁴

Tengo dos razones por las que considero que el estudio de la normativa laboral en las negociaciones del T-MEC pueden aportar al estudio de las Relaciones Internacionales. Primero, el tamaño de la asimetría entre México y Estados Unidos, lo cual permite analizar las oportunidades y los límites que tiene la cooperación comercial ante enormes inequidades. Segundo, es relevante preguntarse si las normas en el T-MEC, un acuerdo internacional, serán perjudiciales o beneficiosas para el país en una materia interna.

Finalmente, es importante recordar que el T-MEC es multitemático y que, aunque no sea el objetivo principal de la investigación, la negociación de la normativa laboral ocurrió en el contexto del acuerdo más amplio que se consideró de gran importancia para la economía de México.

1.2 Preguntas de investigación y presentación del marco teórico

La pregunta principal de mi investigación es ¿Por qué México aceptó los estándares laborales del T-MEC y el Protocolo Modificador?, y las preguntas secundarias que guían la investigación: ¿Cuáles fueron los cambios políticos internos en México y EE. UU. que determinaron el entorno

⁴ “Protocolo Modificador al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá.”, 2019.

y el contenido de las negociaciones laborales en el T-MEC y el Protocolo Modificadorio?, ¿Qué decisiones tomó el jefe negociador mexicano cuando se discutieron los anexos arriba mencionados en la mesa general de negociaciones y después en el Protocolo Modificadorio? y ¿Cuál es la magnitud del cambio que introducen estas nuevas normas laborales en las relaciones comerciales de México con Estados Unidos y Canadá?

Para responder mis preguntas de investigación, considero necesario utilizar la estrategia metodológica del juego a dos niveles propuesta por Robert Putnam ⁵. De tal forma que en este capítulo explicaré cómo funcionan dichas herramientas metodológicas y con qué supuestos voy a trabajar. En capítulos posteriores explicaré los elementos históricos para entender cuál era la situación del tema laboral antes de las negociaciones. También presentaré la posición mexicana en términos de *win sets*, coaliciones internas, externas, entre sindicatos y partidos políticos durante el periodo de las negociaciones hasta el día de la firma del Protocolo Modificadorio. Como parte del método de investigación se complementará el análisis con entrevistas a miembros de distintas coaliciones y especialistas para completar la imagen de las negociaciones sobre los estándares laborales.

Considero que el juego dos niveles es la mejor herramienta para analizar la negociación del T-MEC porque este método está diseñado para estudiar la conexión entre política interna y relaciones internacionales durante negociaciones comerciales. En mí caso de estudio este enlace se observa en los nuevos estándares que vigilan los derechos laborales que México se ha comprometido a respetar. El derecho laboral es materia exclusiva de la política interna de México, en el ejercicio de su soberanía. Sin embargo, con este nuevo acuerdo, mucho más que en ocasiones anteriores, la política laboral, específicamente en los sectores exportadores de la

⁵ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games".

economía, será sujeta al escrutinio extranjero y a las demandas que se presenten en Estados Unidos o en Canadá contra empresas en México.

En su artículo, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, Robert Putnam nos dice que no es de interés saber si es la política interior la que determina la política exterior o viceversa, porque la respuesta es que son las dos, a veces. Lo que es más interesante responder es cuándo y cómo afectan la política exterior a la política interna y viceversa. Con este punto de partida, en este trabajo voy a partir del supuesto de que la respuesta a cuándo ocurre la influencia de un nivel sobre el otro se observa principalmente en dos tiempos distintos: durante las negociaciones de acuerdos comerciales exhaustivos como lo es el T-MEC, el cual cuenta con un total de 35 capítulos; y durante la aprobación interna o ratificación de dicho acuerdo en cada uno de los países parte.

Responder cómo se dio esta influencia en ambos tiempos es la base de mi pregunta de investigación y del argumento de mi tesis. Yo argumento que los cambios políticos internos, tanto en Estados Unidos y México, resultado de elecciones en distintos momentos, son la clave para entender la aceptación de México de los nuevos estándares laborales incorporados en el Capítulo 23 del T-MEC y en los Anexos 31-A y 31-B del Protocolo Modificatorio. Es decir, la transformación ideológica en las esferas más altas de poder es el mecanismo que explica cómo la política interior influyó sobre la negociación internacional. La hipótesis es que se consolidaron grupos políticos en ambos países que simultáneamente tienen interés en promover el sindicalismo, pero también mucha presión para terminar el proceso de las negociaciones y asegurar la estabilidad macroeconómica.

Con lo anterior espero haber respondido por qué voy a usar principalmente para mi marco teórico el juego a dos niveles. A continuación, presentaré las bases del juego a dos niveles como

estrategia metodológica. Empezando por señalar quiénes son los sujetos de estudio en este marco teórico, y sobre esto Putnam enfatiza que para entender las determinantes internas de las relaciones internacionales y de la política exterior es necesario concentrarnos en la política: esto quiere decir que hay que pensar en partidos, clases sociales, grupos de interés económicos y no económicos, legisladores, la opinión pública y las elecciones. Para analizar una negociación internacional no se puede limitar a tener como sujetos de estudio a los líderes del poder ejecutivo de cada país ni sus instituciones políticas formales.⁶

Después de los actores sigue la estructura misma del juego a dos niveles: las reglas definidas, opciones, recompensas y pérdidas estimadas de cada opción, y la información disponible. En las siguientes partes de la investigación explico cómo funcionan las herramientas técnicas del análisis a dos niveles; enfatizando aquellas que usaré para hablar de la asimetría entre México y Estados Unidos, y la importancia del jefe de negociaciones.

1.3 La herramienta de los *win sets*

En mi opinión, los *win sets* son la herramienta más importante de Putnam para analizar el juego a dos niveles es su teoría de la ratificación de los acuerdos internacionales. Estos *win-sets* son una medida para operacionalizar la cantidad de versiones distintas de un acuerdo internacional que serían aceptados por el congreso nacional. Es decir, sí el jefe de negociaciones tiene que llegar a un acuerdo en la mesa de negociación con su contraparte extranjera ese sería el Nivel 1 de negociación. Simultáneamente, discusiones distintas se llevan a cabo en cada grupo al interior del país sobre si quieren o no ratificar el acuerdo que les será presentado, este es el Nivel 2. Es

⁶ Putnam, p. 432.

un requisito obligatorio para cualquier acuerdo construido en el Nivel 1 deber ser aprobado en el Nivel 2, lo cual impone la unión teórica entre los dos niveles y la importancia de la negociación simultánea. La ratificación suele tener la forma de un voto del poder legislativo para aceptar el acuerdo negociado por el poder ejecutivo, pero para el juego a dos niveles la ratificación es sinónimo de la aprobación formal o informal⁷ de un acuerdo en el interior para aceptar lo negociado al exterior. En el Nivel 2 no son solo los senadores quienes tienen que ser convencidos, también puede ser que el Nivel 2 esté compuesto por agencias burocráticas internas, grupos de interés, clases sociales e incluso la opinión pública. Este último punto necesita un poco de matiz ya que, como veremos en este caso, también es posible que la disciplina partidaria y la popularidad de un poder ejecutivo recién electo sean suficientes para no tener que hacer consultas en la aprobación de un texto.

El limitante más importante para la ratificación en el Nivel 2 es la naturaleza internacional de los acuerdos. Es decir, cualquier acuerdo que sea modificado para que se ratifique en el Nivel 2 tiene que volver al Nivel 1 para su aceptación o renegociación con la contraparte extranjera. El acuerdo es rechazado cada vez que se demanda una modificación por lo que tiene que subir y bajar de nivel. Sin embargo, es importante enfatizar que para el país más débil en una negociación cuando se ratifica un acuerdo en el Nivel 2 la decisión no suele ser entre el acuerdo que tienen en sus manos o uno mejor, sino entre el acuerdo que tienen en sus manos o ningún acuerdo y el fin de las negociaciones.

Dicho lo anterior, la definición de un *win set* es la extensión de acuerdos en el Nivel 1 que los grupos en el Nivel 2 aceptarían, es decir ganarían aprobación. La comparación entre los

⁷ Una aprobación informal no otorga obligatoriedad al acuerdo, y la formal siempre es necesaria. Sin embargo, aquí la informalidad se refiere al acuerdo tácito de las fuerzas políticas dentro del país o la propia coalición interna para poder aceptar el tratado.

límites de esta extensión de aceptación de un país con otro es esencial para entender cómo operacionalizan los *win sets* las negociaciones internacionales a dos niveles. La primera regla del juego a dos niveles es que, *Ceteris paribus*, mientras más amplios sean los *win sets* en una negociación, más probable es que se llegue a un acuerdo en el Nivel 1. Como el acuerdo tiene que ser ratificado por ambos países en su Nivel 2 respectivamente, sólo cuando hay una superposición entre la extensión de los dos *win sets* es que un acuerdo va a ser exitosamente aprobado. Por lo tanto, la extensión de los *win sets* está directamente ligada con la posibilidad de éxito de una negociación o su fracaso.

La segunda regla es que la extensión relativa entre los dos *win sets* del Nivel 2 afectará la distribución de ganancias de la negociación internacional. Es decir, aquel país que tenga un *win set* más amplio, o sea percibido por su contraparte como tener un *win set* más amplio será un país al que se pueda negociar más agresivamente en el Nivel 1. De manera inversa, cuando un país tiene un *win set* muy limitado o se percibe como limitado este obtiene una ventaja en la negociación. Cómo estos cambios en los *win sets* influyeron en México para aceptar la nueva vigilancia de sus estándares laborales será discutido en capítulos posteriores.

La última parte que falta explicar de esta herramienta metodológica es cómo se determina la extensión de los *win sets*. Hay tres grupos de factores necesarios para cuantificar la extensión de un *win set*: primero, la distribución de poder, las preferencias y las posibles coaliciones entre aquellos que ratifican el acuerdo en el Nivel 2; segundo, las instituciones políticas internas que intervienen en la ratificación del Nivel 2; tercero y último, la libertad para tomar decisiones y las estrategias y tácticas utilizadas por los jefes de negociación. A continuación explicaré con más detalle cómo es que cada uno de estos tres factores afecta la extensión de los *win sets*.

1.3.1 Las coaliciones en el Nivel 2

Sobre el primer factor para determinar la extensión de un *win set*, hay que recordar que mientras menos sean los costos de no llegar a un acuerdo, menor es la extensión del *win set*. En nuestro caso de estudio, ya podemos inferir que lo contrario también es cierto. Si para México los costos de no tener un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos fuesen pocos, en el Nivel 2 habría un *win set* mexicano más corto; pero este obviamente no es el caso, y lo veremos más a detalle en capítulos posteriores. Aunque en muchas situaciones la falta de acuerdo es la permanencia del *status quo*, como en el régimen internacional ambiental⁸, en el caso de la renegociación del TLCAN, el fracaso es un empeoramiento severo de la situación. Esta última distinción es importante.

El siguiente fenómeno que modifica un *win set* es la composición interna del país entre aislacionistas e internacionalistas, como llama a los dos grupos Putnam. Los aislacionistas son los actores de la sociedad que están opuestos a la cooperación internacional en general, y los internacionalistas son aquellos que ofrecen todo el apoyo para mantener lazos, alianzas y acuerdos con el extranjero. La norma es que aquellos países con economías más autosuficientes tendrán una mayoría importante de coaliciones aislacionistas, por lo tanto, tendrán un *win set* reducido, aceptarán menos acuerdos comerciales y negociarán más agresivamente. Esto a diferencia de los países pequeños con economías abiertas y económicamente dependientes. Para mi caso de estudio, Estados Unidos y México representan bien cada caso respectivamente.

Otra cuestión que influye en este primer factor es la composición homogénea o heterogénea de la opinión de las coaliciones en el nivel 2. Es decir, una composición homogénea

⁸ Pensando específicamente en situaciones como las Conferencias Ambientales en las que no hay un avance o acuerdo significativo y permanece lo acordado en París o Tokyo.

en una negociación sería la de los trabajadores, quiénes estarán de acuerdo que quieren salarios más altos. Sin embargo, las negociaciones complicadas ocurren cuando el negociador en el Nivel 1 tiene que voltear detrás de su espalda para ver que en el Nivel 2 las coaliciones están divididas entre una exigencia por ir más lejos y otra en que ya se ha aceptado demasiado. Por ejemplo, en 1919 había una composición heterogénea en Estados Unidos sobre si ratificar el Tratado de Versalles. Por un lado, existía un importante segmento que pensaba que el acuerdo era demasiado punitivo contra los países derrotados, por el otro lado, también había muchos que argumentaban que el texto era demasiado indulgente para las potencias perdedoras.⁹

Para el objeto de estudio de esta investigación, me parece que la misma condición de una opinión heterogénea en el Nivel 2 ocurrió para el tema de los estándares laborales en México. Por ejemplo, sobre la aceptación de los anexos 31-A y 31-B, el Dr. Ricardo Ramírez expresidente del órgano de apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) opinó que se estaba imponiendo a México un sistema de vigilancia intrusivo y estricto de la observancia de la legislación laboral del país. Algo inaceptable y que nunca se había establecido en el contexto del derecho internacional.¹⁰ Por el contrario, la Dra. Viri Ríos afirmó que son los trabajadores mexicanos los ganadores del nuevo acuerdo comercial con Estados Unidos, y que “en México se ha extendido la noción de que el T-MEC es perjudicial para el país, pero tiene un enorme beneficio que puede contribuir a resarcir una deuda urgente: proteger a los trabajadores mexicanos”.¹¹

Una coalición heterogénea disminuye el *win set* y fortalece la capacidad de los negociadores porque pueden dar a su contraparte la percepción de mucha dificultad para

⁹ Thomas A. Bailey, *Woodrow Wilson and the Great Betrayal* (Nueva York: McMillan, 1945), pp. 16-37.

¹⁰ Ramírez, “TMEC, me acabo de enterar”.

¹¹ Viri Ríos, “Los trabajadores mexicanos son los ganadores del nuevo acuerdo comercial con Estados Unidos”, *New York Times*, 2019.

conseguir aprobación interna y necesitar un compromiso en el tema. Es más fácil conseguir un acuerdo en el Nivel 1 si los negociadores defienden una sola demanda consolidada en el Nivel 2. Putnam explica este fenómeno en un ejercicio donde hay dos grupos con preferencias distintas, como en el caso de México, y tres opciones:

El primer grupo prefiere A: más vigilancia extranjera sobre la legislación laboral interna; el segundo prefiere B: menos intrusiva vigilancia del exterior; el tercero prefiere C: ningún acuerdo. En el Nivel 2¹² 45% de los electores prefieran $A > C > B$; el otro 45% favorece $B > C > A$; y el último 10% prefiera $A > B > C$. Es decir, para conseguir aprobación, dentro del *win set* posible están incluidas tanto la opción A cuanto la opción B. Y aunque ya vimos anteriormente que un *win set* más grande disminuye la capacidad de negociación, cuando se tiene internamente la opinión dividida se puede negociar demostrando que ni A ni B tienen la mayoría por su cuenta y que se requiere un compromiso de la contraparte.

1.3.2 Las instituciones políticas en el Nivel 2

El segundo factor que determina el *win set* para un país son las instituciones en el Nivel 2. Específicamente en el juego a dos niveles importa la dificultad de la votación legislativa para aprobar o no un acuerdo del Nivel 1. Si se necesita una mayoría calificada, dos terceras partes, para ratificar un acuerdo entonces la extensión del *win set* será menor comparado con un país que necesite una mayoría simple. Por ejemplo, en los Estados Unidos se necesita una mayoría calificada en la Cámara de Senadores para aprobar un tratado internacional. En EE. UU. hay un

¹² El símbolo $>$ hace referencia a preferencias transitivas donde un grupo prefiere la primera opción sobre la siguiente. Es decir, dada una preferencia $X > Y > Z$; el grupo estima mejor X mejor que cualquiera de las dos opciones, pero Y más que Z en caso de no tener X.

total de 100 senadores, por lo que una minoría de 34 tiene, para efectos prácticos, poder de veto sobre cualquier tratado internacional negociado. En México, de acuerdo con el artículo 76° de la Constitución,¹³ es una facultad exclusiva del Senado la aprobación de tratados internacionales a los que el Ejecutivo Federal se suscriba. Y en el Senado de la República únicamente es necesaria una mayoría simple para ratificar un tratado internacional, con un total de 128 senadores esto significa que se necesitan 65 votos para bloquear o pasar cualquier tratado.

La otra institución política son los partidos. Aunque importa mucho si el partido del gobierno tiene mayoría legislativa, también es importante ponderar cuánta es la disciplina del partido o de la coalición de partidos al momento de votar. Una mayoría de asientos no puede llegar muy lejos si los miembros del partido están en descontento. También es importante saber si el gobierno tiene el apoyo de los otros partidos importantes durante las negociaciones. Un gobierno cuyo partido político muestre mucha disciplina y tenga alianzas políticas durante la negociación, como se presentará es el caso del gobierno de MORENA en 2018-2021 tendrá un *win set* más amplio y más probabilidades habrá de que se llegue a un acuerdo en el Nivel 1.

El último punto que es necesario considerar es la fuerza y la autonomía del Estado. Es decir, el tipo de gobierno y su sensibilidad ante el electorado pueden modificar bastante la posibilidad de llegar a acuerdos comerciales. Un primer ejemplo sería el de comparar una dictadura contra una democracia, la autonomía de un dictador ante el electorado le permite negociar con un grupo muy cerrado para crear consenso en el Nivel 2 y ratificar cualquier acuerdo. Sin embargo, ese mismo Estado dictatorial encontrará que en el Nivel 1 continuamente tendrá una posición de negociación débil porque sus contrapartes saben que no hay quien ofrezca resistencia dentro del país al acuerdo. Por el contrario, mientras más sensible sea el gobierno a

¹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020), artículo 76°, fracción I.

las instituciones electorales y organizaciones ciudadanas más costosa será la aprobación en el Nivel 2.

1.3.3 Libertad, estrategias y tácticas del jefe de negociación en el Nivel 1

En el Nivel 1, en la mesa de negociación, también los diplomáticos tienen a su disposición herramientas y estrategias que permiten expandir o reducir el *win set*. El negociador tiene el interés de maximizar el *win set* de su contraparte con respecto al propio, y tener un *win set* amplio en el Nivel 2 para poder llegar a un acuerdo, sin debilitar de manera exacerbada su capacidad de negociación con respecto a la contraparte extranjera.

Un negociador experimentado debe medir la efectividad de los costos con cada concesión que difícilmente se otorga al país extranjero, pero también es posible observar que los negociadores de ambos lados de la mesa estén coludidos. Lo anterior porque está en su interés propio aumentar la popularidad de su contraparte en su país de origen. Es decir, ambos negociadores tienen incentivos para apoyarse mutuamente en mensajes públicos porque aumenta las posibilidades de ratificación en el Nivel 2 de ambos países y así permite negociar con mayor certeza en el Nivel 1. Este último punto se observa cuando se llevan a cabo reuniones entre jefes de Estado que tienen un objetivo publicitario y ligero en contenido de negociación. Putnam denomina este fenómeno como las ganancias transaccionales, un incremento poco costoso de popularidad interna sin tener que comprometerse demasiado a los acuerdos verdaderamente costosos. Es por lo que en Occidente se observa como reuniones técnicas se transformaron a reuniones del más alto nivel, cuyo contenido de costos en términos de acuerdos es cada vez menor.

La incertidumbre sobre la extensión del *win set* puede ser una herramienta de negociación o un bloqueo que deteriora las negociaciones de dos niveles. Esto es particularmente importante porque los negociadores normalmente siempre tienen menos información sobre las políticas en el Nivel 2 del país extranjero. Esto lleva a que una de las estrategias más populares entre negociadores sea la de aprovechar las percepciones de mayor conocimiento sobre la política interna del país propio y exagerar la división interna. La oferta que se extiende es la de hacer un acuerdo con quien está gobernando en el momento, porque quien viene después puede ser mucho peor.

De cierta manera, este último caso se presentó en México cuando, bajo el liderazgo del secretario de Relaciones Exteriores Luis Videgaray, se intentó concluir el Capítulo 23 del tema laboral antes de la llegada del nuevo gobierno. Esta situación la veremos más adelante en el Capítulo 3. El riesgo de negociar alterando las percepciones de la contraparte es que se exagere la división interna aumentando para la contraparte la idea que el grupo actual no tenga ninguna posibilidad de llevar a buen fin cualquier acuerdo. Por lo tanto, el buen negociador debe balancear un panorama donde la oferta negociada sea perfectamente aceptada en su país, pero una concesión más y se vuelve inaceptable.

En el modelo del juego a dos niveles se tiene que discutir sobre el jefe de las negociaciones, porque esta persona tiene el trabajo de ser el puente entre el Nivel 1 y el Nivel 2. Empíricamente, el jefe de las negociaciones no es un maximizador neutro de los beneficios y los costos en juego para el país, es un agente principal en el juego a dos niveles y sus preferencias pueden divergir de la de todas las coaliciones en el Nivel 2. Los intereses del jefe de negociaciones pueden variar entre mejorar su posición política en el Nivel 2, como un jefe de Estado que busca mayor popularidad interna; modificar el balance de poder interno del país por

preferencias exógenas a la negociación, por ejemplo si una reforma laboral que el negociador favorezca no se puede aplicar en el país por la política interna, el conseguir que un acuerdo internacional imponga los cambios, podría ser una forma de saltarse a los rivales políticos internos; también podría ser la persecución de su propia versión del interés nacional en el ámbito internacional. Entender las motivaciones del jefe de negociaciones es importante porque llegar a un acuerdo en el Nivel 1 podría depender del cálculo político de este actor. A menores los costos políticos propios de conseguir la ratificación y mayores las ganancias políticas de presentar un acuerdo, mayor es la probabilidad que el jefe de negociaciones presente a aprobación un acuerdo negociado. De esta manera es que, en la práctica, el jefe de las negociaciones tiene un tipo de veto al impedir que un acuerdo transite del Nivel 1 al Nivel 2.

Por último, también importa la forma de la coalición que apoya al líder de negociación. Si la clase empresarial es parte importante de la coalición entonces sería difícil observar políticas que perjudiquen sus intereses, por otro lado si el gobierno es uno electo por los trabajadores industriales en el país se podría ver mayor voluntad a negociar estándares laborales más altos que desagraden a los empresarios. Incluso se podría cambiar un poco quien está dentro y fuera de la coalición en el Nivel 2, pero mientras más costosos sean los cambios, más difícil será que cambie de opinión el jefe de negociaciones sobre un acuerdo, incluso si entra en el *win set* y podría ser ratificado.

Dicho lo anterior, también podría ocurrir que exista consenso en el Nivel 2 de aceptar cualquier acuerdo porque la opción del estatus quo o perder el acuerdo son mucho peores, pero el jefe de negociaciones y su equipo en el gobierno no están dispuestos a aceptar el tratado todavía. Si las contrapartes del Nivel 1 se enteran de esta situación podrían ser más agresivos aprovechando el menor *win set* del otro país. El propósito de llevar entrevistas con diplomáticos

y negociadores en esta investigación es el de responder sobre cómo se usaron o pensaron estas estrategias en la renegociación del TLCAN.

1.4 Revisando los supuestos del juego a dos niveles

Terminando la recapitulación sobre las 3 partes de la herramienta de los *win sets*, hay dos supuestos del juego a dos niveles que necesitan una revisión para entender mejor la negociación de las normas laborales en el T-MEC. El primer supuesto es el de la participación total de todos los grupos internos y su representación para la ratificación del Nivel 2. El otro supuesto es el de la negociación de un tema único, donde solo hay un problema que resolver. Estas últimas son las más comunes entre los países y suelen tomar la forma de reuniones específicas. Por ejemplo, puede ser la reunión de países petroleros para acordar bajar la producción o no. Sin embargo, la renegociación del T-MEC es de múltiples temas y es muy importante para esta investigación como ya se mencionó.

Sobre el primer supuesto se tiene que resaltar que los niveles de participación varían entre grupos y temas, y esta variación puede modificar los *win set*. A mayor participación se expande el *win set* porque hay muchos grupos que quieren el acuerdo. Como vimos anteriormente mientras más dividida y heterogéneas sean las preferencias internas de múltiples temas, más versiones del acuerdo podrían pasar gracias a las preferencias secundarias de la opinión pública comparado con una sola preferencia homogénea en el Nivel 2. Putnam mismo expone que una de las razones por las que el análisis del Nivel 2 es más importante para las negociaciones comerciales que otras negociaciones más técnicas es que el nivel de participación es el más alto comparado con cualquier otro asunto negociado en el sistema internacional.

El segundo supuesto es necesario matizarlo por la cronología de la negociación. La parte esencial de nuestra análisis gira en torno a la aceptación del Protocolo Modificadorio. Una parte muy limitada de la totalidad del acuerdo, cuyo contenido ya tenía candado. Y aunque no era imposible amenazar con reabrir los capítulos ya negociados, sí era una posibilidad distante y difícil. El jefe de negociaciones que se enfrentó a este último reto no contaba con la herramienta de ceder en otro tema para ganar terreno y buena voluntad en otro. Es decir, en el verano de 2019 no había moneda de cambio para aliviar las presiones y demandas de estándares laborales elevados. Aunque el Protocolo sí incluyó un par de temas más, en la práctica fue más de un tema único, el laboral, y no había otro tema de igual tamaño que pudiera balancear o afectar la negociación de los nuevos estándares, algo como la exportación agrícola o la industria automotriz.

Capítulo 2: Análisis del “*worst deal in history*”

2.1 Impacto y dimensiones del libre comercio

Desde 1994 el comercio exterior es un motor de crecimiento económico para México. A partir de la firma del TLCAN, México ha negociado 6 acuerdos preferenciales de comercio con 6 países distintos y 13 tratados de libre comercio con un total de 50 países. En 1994, el PIB mexicano se contaba en 528 miles de millones de dólares y de estos 140 mil millones eran correspondientes al comercio exterior. Esto representaba un 26.5 % del total del PIB para ese año; en 2019¹⁴, el PIB mexicano era de 1,274 miles de millones de dólares y el comercio exterior representó 916 mil millones de ese total: 71.90% del total de la economía mexicana. La transición en 25 años de 26.5% a 71.90% del comercio exterior como porcentaje del PIB de México es la historia del cambio de toda la estructura económica del país, con el TLCAN se empezó el proceso que convirtió a la economía nacional en una de manufactura para la exportación y la importación para producción, dejando atrás solo la exportación de bienes primarios.¹⁵

La entrada en vigor del TLCAN cambió la estructura productiva y exportadora del país, y permitió el acceso a más productos y servicios. En 1985, las exportaciones totales de México equivalían a 26,757 millones de dólares, para 2019 las exportaciones totales representaron 461,116 millones de dólares. Es decir, un aumento 17 veces mayor. También cambió el contenido de esas exportaciones como se mencionó anteriormente, mientras en 1985 estas exportaciones eran 57% petroleras y extractivas, 38% manufactureras y 5% agropecuarias; en

¹⁴ En esta sección se utilizan datos y estadísticas de 2019 por 2 motivos: primero, para hablar en los términos económicos que eran vigentes durante la negociación, segundo, porque la pandemia de COVID-19 afectó radicalmente el comercio internacional y los datos de 2020 en adelante.

¹⁵ International Trade Center, “Trade Map”, International Trade Center, 2019, <https://www.trademap.org/>.

2019 sólo 7% del valor exportado era del sector petrolero y extractivo, 4% agropecuario y 89% del sector manufacturero.¹⁶

Entre los tres países miembros de la región comercial de América del Norte hay una población de casi 500 millones de personas, 6.5% de la población mundial; el PIB (Producto Interno Bruto) de la región alcanzó en 2019 un total de 25 billones de dólares; la IED (Inversión Extranjera Directa) en la región se contabilizó en 323 mil millones de dólares; el total del comercio de la región con el mundo fue de 6 billones de dólares y, de esa misma cantidad, el comercio interno entre los tres países representó 1.2 billones de dólares, 20% del comercio total de la región.¹⁷ Sin embargo, aunque los datos sean impresionantes hay que matizar esta presentación con dos hechos: primero, la enorme asimetría del tamaño de la economía estadounidense comparada con la economía de México; segundo, la diferencia en diversificación comercial de los Estados Unidos comparado con la preponderancia de su mercado para la importaciones y exportaciones de México. Para ilustrar el segundo punto utilizo las siguientes gráficas sobre el destino de las exportaciones e importaciones de Estados Unidos y de México como porcentaje del total.

Dicho todo lo anterior, la pregunta principal de esta investigación es ¿Por qué México aceptó la normativa específica de los Anexos 23-A, 31-A y 31 B? Toda esta información sobre el tamaño del impacto del TLCAN en la estructura económica mexicana, y la siguiente información sobre las dimensiones de la relación comercio entre México y Estados Unidos nos sirve para saber la situación y la escala de la negociación del T-MEC. También será de utilidad para presentar cambios en los *win sets* de cada país al momento de sentarse en la mesa de

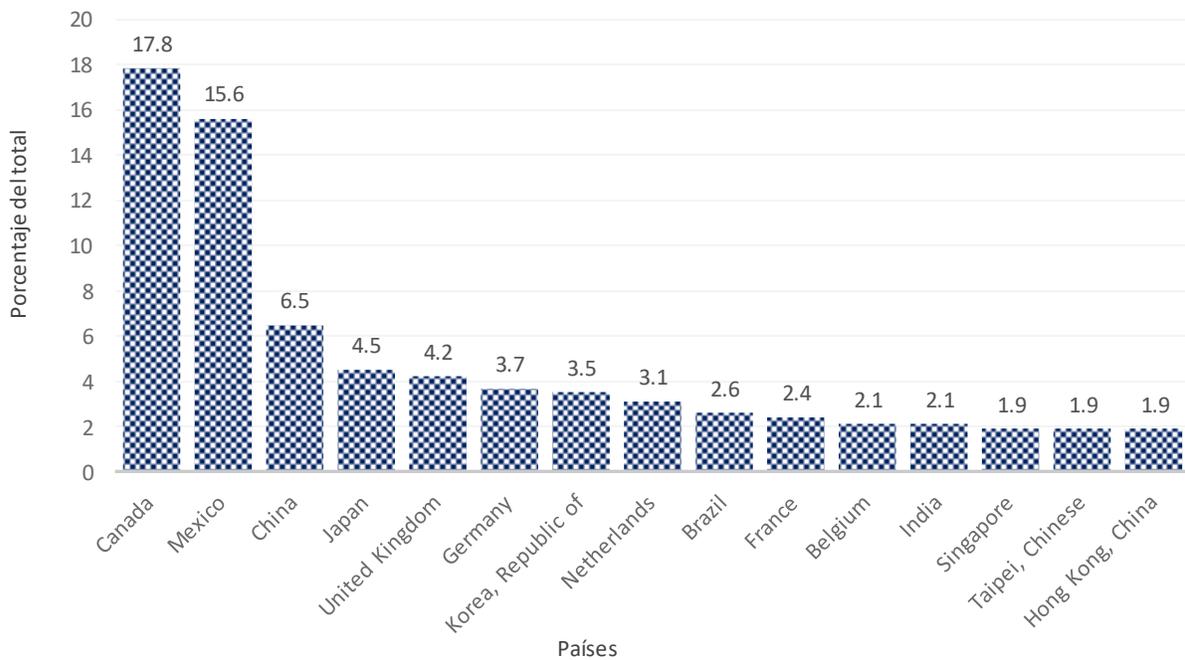
¹⁶ *Loc Cit.*, Center.

¹⁷ Secretaría de Economía, “Reporte T-MEC” (Ciudad de México, 2020), https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/presentacionesestados/CDMX_LMM.pdf.

negociación. La siguiente información sobre el volumen del comercio es información que ambas partes sabían con certeza al momento de iniciar las negociaciones, y yo quiero ofrecer dos lecturas sobre las consecuencias de renegociar el T-MEC con una relación comercial tan asimétrica como la de México con Estados Unidos.

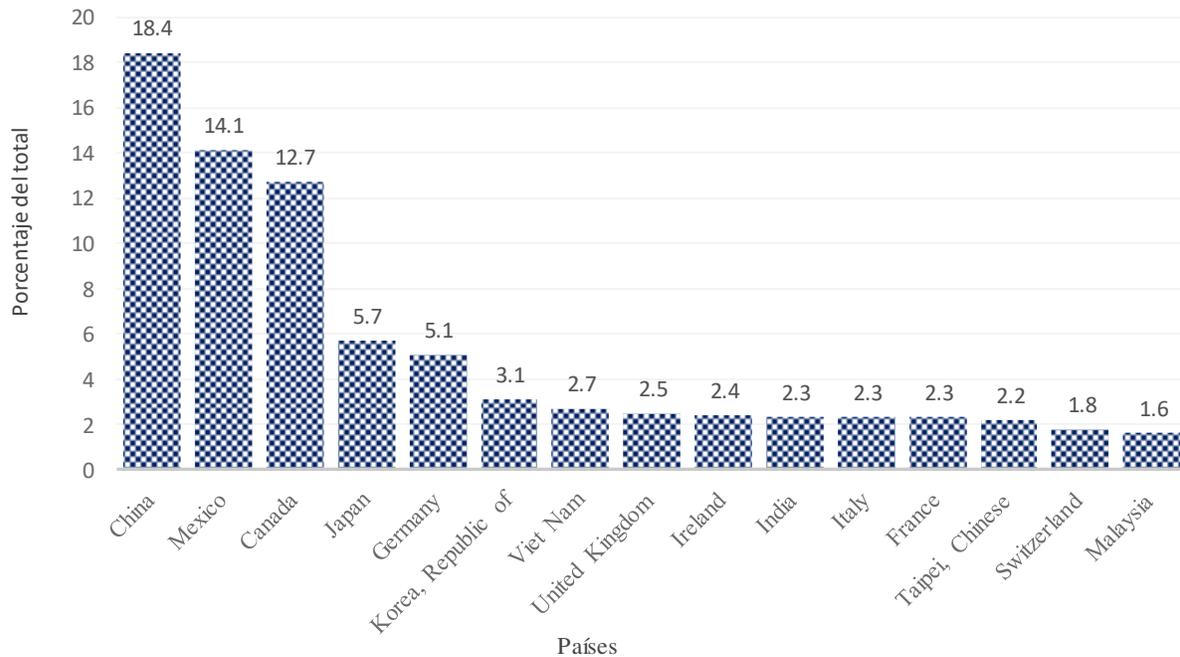
En las gráficas 1 y 2 podemos observar que aunque México y Canadá son importantes socios comerciales de Estados Unidos, no existen los indicios de una preponderancia económica de estos países. Por un lado, en el 2019, del total de las exportaciones de Estados Unidos, México fue el destino del 15.58 % justo después de Canadá con 17.77%. Por otro lado, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos constituyeron únicamente 14.07% de los bienes importados por el país. Estados Unidos importó 18.4% de China incluso en 2019 con todas las tensiones comerciales y políticas entre los dos países.

Gráfico 1 - Destino de las exportaciones EUA



Fuente: Elaboración propia con datos de Trade Map para 2019

Gráfico 2 - Origen de las importaciones EUA



Fuente: Elaboración propia con datos de Trade Map para 2019

Con la información de las gráficas en mente podemos hacer una primera lectura sobre la posición de los negociadores estadounidenses quienes conocen con certeza esta información. Al sentarse a negociar el T-MEC tienen la seguridad de saber que el comercio de Estados Unidos, gracias a su diversificación con otros socios comerciales fuera de América del Norte, está en una posición de fortaleza. Esta fortaleza se traduce en estrategias de negociación más agresivas, incluyendo la amenaza de no llegar a ningún acuerdo si no es aceptable para ellos. Es decir, la diversificación del comercio exterior estadounidense da credibilidad a la posible intransigencia de Estados Unidos y a las palabras del presidente Trump cuando amenaza con deshacerse del TLCAN.

Lo anterior es cierto, sin embargo, es una lectura incompleta de las conexiones entre lo económico y lo político en Estados Unidos. Aunque México sólo fue el destino de 15.58% de las exportaciones de Estados Unidos esto es únicamente un porcentaje total del país y se borran las importantes divisiones estatales dentro de Estados Unidos y cómo afecta eso la negociación del

gobierno federal. Es decir, brevemente tenemos que pensar en el Nivel 2 de Estados Unidos para seguir discutiendo lo que puede hacer o no en el Nivel 1. Quiero ejemplificar esto con las exportaciones del estado de Texas en 2016, año de la elección del presidente Trump. En 2016, las exportaciones de Texas tuvieron un valor de 231,527 mil millones de dólares, un 16% del total de las exportaciones de Estados Unidos para ese año. De este valor, 92,179 mil millones fueron exportaciones de Texas a México, 39.8% de todas las exportaciones del estado. México es y sigue siendo el socio comercial más importante para el estado de Texas y es preponderante en este rubro, Canadá en el segundo lugar únicamente representó 8.6% de las exportaciones del estado y Corea del Sur en tercer lugar sólo 3% de todas las exportaciones.¹⁸

En las elecciones de Estados Unidos, Texas tiene 38 votos electorales, 14 % de los 270 votos que se necesitan para ganar la elección presidencial. Es decir, iluminar el interior de las divisiones estatales en Estados Unidos nos da otra lectura, una donde el porcentaje del comercio exterior de México obtiene mayor poder político para ser representado y defendido, aliados muy importantes de la Casa Blanca bajo el liderazgo republicano tienen interés en defender el comercio con México. Actores como gobernadores, senadores y empresarios tienen los recursos y el interés para hacer lobby en las cámaras y en la Casa Blanca. Esto con el objetivo de evitar que Estados Unidos se salga del TLCAN sin negociar un nuevo acuerdo. Es el trabajo del equipo negociador mexicano conocer estas divisiones para superar la asimetría económica entre los dos países en la mesa de negociación.

El caso de México es completamente distinto, en los gráficos 3 y 4 podemos observar el tamaño económico de la asimetría en la negociación, no solo porque México es un país más pequeño en todas las medidas macroeconómicas contra su vecino del norte, sino que tenemos

¹⁸ “State Exports from Texas”, US Census Bureau, 2020, <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/state/data/tx.html>.

una relación comercial de dependencia. Del total de las importaciones de México, 44.11% se originan en Estados Unidos, mientras que Canadá es el séptimo país del cual más importamos representando un 2.1% del total de los bienes y servicios importados. Es decir, las industrias en México dependen de Estados Unidos para su importación de bienes cotidianos y de capital, dependen de este mercado para su funcionamiento regular. Por el lado de las exportaciones la relación asimétrica es evidente, del total de las exportaciones mexicanas en 2019, el 75.99% fueron destinadas al mercado estadounidense.¹⁹ Ese es el tamaño de la preponderancia comercial de un socio sobre el otro al momento de negociar. Canadá únicamente representa 2.9% de las exportaciones de México, y es el segundo país que más recibe exportaciones mexicanas. A diferencia de la impresionante diversificación comercial estadounidense, incluso dentro de la región de Norteamérica, México depende mucho del comercio con Estados Unidos.

Gracias a la información presentada al inicio del capítulo, sabemos que el desarrollo económico de México, y la estructura económica han sido impulsadas y moldeadas por el acceso al mercado estadounidense. Y del total del PIB mexicano, el comercio exterior es preponderantemente la parte más importante de la economía, por lo tanto la asimetría y la dependencia se sienten doblemente. No solo porque la mayoría del comercio exterior se dirige a Estados Unidos, sino que toda la economía ha sido transformada para continuar creciendo con el comercio exterior.

¹⁹ Center, *loc. cit.*

Gráfico 3 - Destino de las exportaciones MX

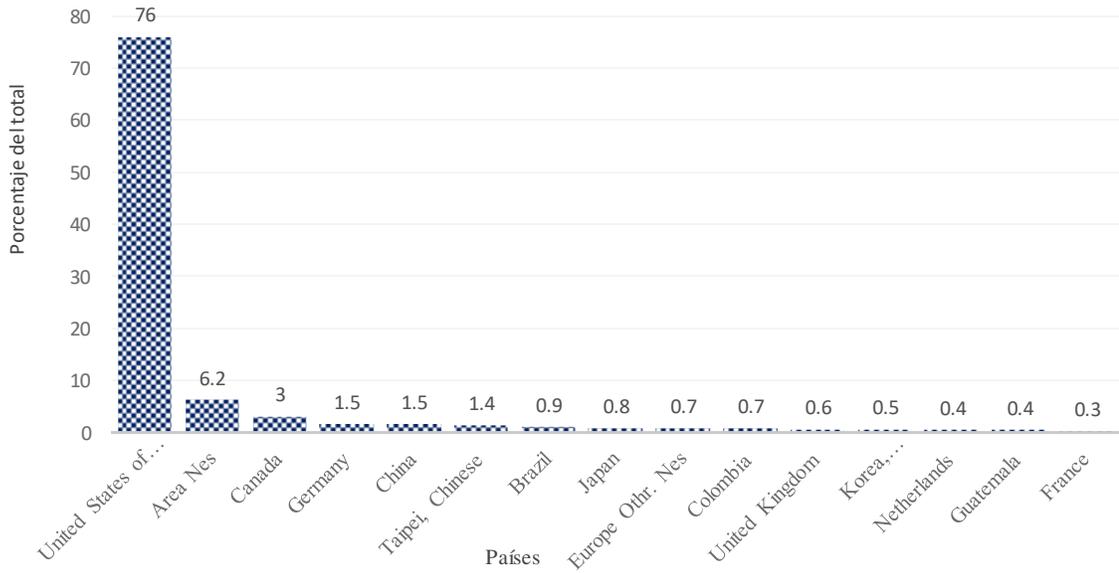
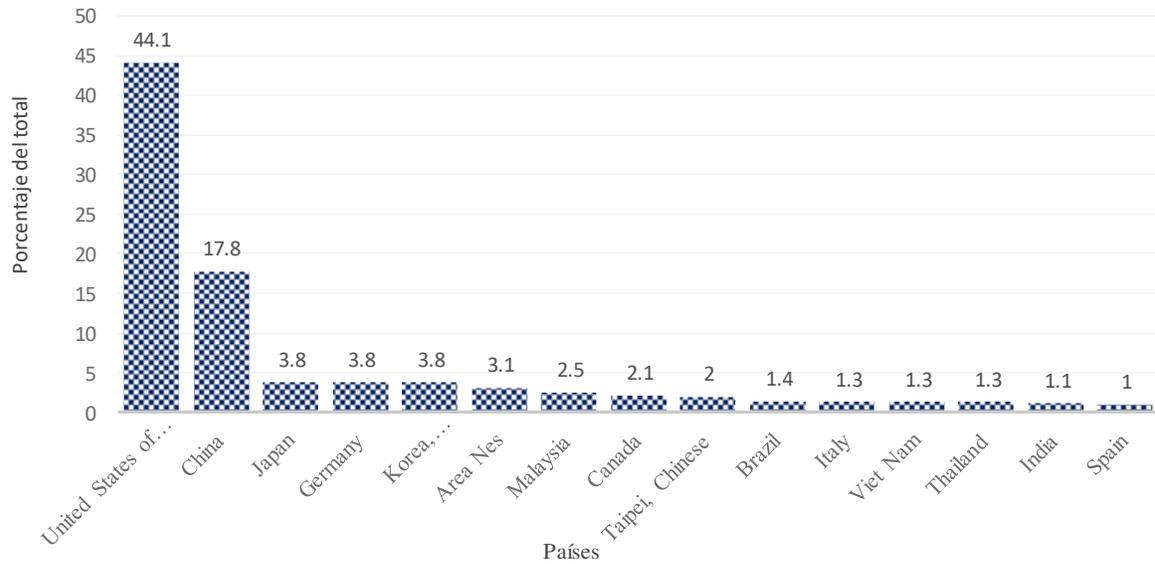


Gráfico 4 - Origen de las importaciones MX



Fuente: Elaboración propia con datos de Trade Map para 2019

²⁰ Area NES, es la suma del comercio mínimo con varios países que no se reportó su origen.

En términos del juego a dos niveles y del marco teórico en el primer capítulo, este primer ejercicio macroeconómico nos permite hablar sobre la diferencia en el tamaño de los *win sets* entre México y Estados Unidos al momento de renegociar el TLCAN. Si los negociadores mexicanos no hacían un trabajo para conectarse con aliados importantes dentro de Estados Unidos, la asimetría sería insuperable. Por un lado, si no se llegaba a un acuerdo con la administración Trump sobre los nuevos términos comerciales no se regresaba a un estatus quo sino que se perdían todos los beneficios del TLCAN para el libre comercio. Es decir, la decisión interna en México para la aprobación en el Nivel 2 no era entre el T-MEC o un mejor acuerdo, ni entre el T-MEC o el TLCAN, la decisión pudo ser entre el T-MEC o ningún acuerdo. Por otro lado, ¿Qué tan creíble podría ser la amenaza de un negociador mexicano de salirse del acuerdo a menos que se otorgaran mayores beneficios al país? Me parece nula, y que sería una estrategia que por lo mismo ni si quiera se pensó en utilizar por parte de México.

Es importante rescatar la posibilidad de terminar sin ningún acuerdo comercial norteamericano, esto porque las negociaciones empezaron por esa amenaza por parte de Estados Unidos, con origen en la administración Trump, de terminar el TLCAN. A partir de las entrevistas puedo aseverar que la incertidumbre causada por la amenaza si fue real, en principio porque el presidente Trump demostró su voluntad para renegociar todo tipo de alianzas.²¹

Al iniciarse las renegociaciones hay un primer aumento del *win set* mexicano de aceptar los términos de Estados Unidos. Sin embargo, en el juego a dos niveles los negociadores mexicanos utilizaron tácticas para nivelar esa primera interacción. Por ejemplo, hablar con representantes de estados como Texas y así crear demanda interna en Estados Unidos que le

²¹ Pensemos en Trump denunciando a los miembros de la OTAN por no cumplir con su obligación de contribuir con 2% de su PIB a Defensa y ejércitos.

recuerde al gobierno federal estadounidense los altos costos económicos y políticos de abandonar, sin reemplazo, el acuerdo comercial para América del Norte.

2.2 El TLCAN y las instituciones del ACLAN

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se suscribió por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá, el 14 de septiembre de 1993; fue aprobado por el Senado mexicano el 22 de noviembre de 1993, y entró en vigor el 1º de enero de 1994. Una vez terminada la negociación del TLCAN una situación similar ocurrió en 1993 a la que observamos en 2018. Así como en esta última elección para el Congreso los demócratas ganaron mayoría en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, y postergaron la ratificación hasta conseguir la negociación del Protocolo Modificadorio que yo estudio en esta investigación. En 1993, las elecciones otorgaron mayoría en el Congreso y la presidencia al partido demócrata, el cual había sido oposición minoritaria durante las negociaciones del TLCAN. Por lo tanto, una de las primeras materias en la agenda del presidente Clinton sería pasar el acuerdo con las modificaciones necesarias para que algunas de las exigencias demócratas se vean resueltas mientras se protege la esencia original del TLCAN y no aleje el voto de los republicanos que era necesario para la ratificación.

Entre los grupos organizados que opusieron más resistencia al libre comercio entre Estados Unidos y México están los sindicatos laborales y los ambientalistas. La solución de la administración Clinton fue la negociación de dos acuerdos paralelos que acompañarían la aplicación del TLCAN con sus propias instituciones para vigilar los temas laborales y

ambientales. El propósito general de estos acuerdos era, en parte, calmar a los grupos que se oponían más arduamente al tratado, quienes argumentaban que el acuerdo inundaría a los Estados Unidos con bienes baratos manufacturados por empresas en México que cortaban costos con salarios miserables, ignorando el cuidado ambiental, la salud y la seguridad de sus trabajadores.

Para agosto de 1993, cuando se anunció el contenido de los acuerdos paralelos la reacción fue en su mayoría negativa contra la administración Clinton. Barbara Dudley, directora ejecutiva del grupo ambientalista Greenpeace, lo llamó una pálida cortina verde por encima del acuerdo; y el liderazgo sindical igual mostró su desdén al acuerdo paralelo. Un representante regional de California para el sindicato A.F.L. – C.I.O. expresó que el problema no era solo los salarios bajos, sino que la mano de obra mexicana podía recibir mucho entrenamiento gracias a esos salarios bajos y por lo tanto aumentar su competitividad más allá de lo que originalmente se pensaba. Esto fue un problema para el presidente Clinton y el vicepresidente Al Gore porque en repetidas ocasiones defendieron los acuerdos argumentando que las empresas pagarían mayores salarios en su país porque los estadounidenses eran una mano de obra mejor entrenada y más calificada y, por lo tanto, no habría una fuga masiva de empresas a México²²

En noviembre de 1993, para apoyar a aquellos trabajadores que perdieran su trabajo por culpa del TLCAN la administración Clinton prometió un programa de reentrenamiento de 140 millones de dólares, y pasó los últimos seis meses del año promocionando que el sistema de sanciones y multas en el acuerdo laboral asegurarían el objetivo de que se cumplieran las leyes laborales en México y Canadá, y estos países no pudieran sacar una ventaja comercial injusta de competir sin aplicar sus propias leyes. Pero los sindicatos mantenían dos argumentos por las

²² L. Edmund Andrews, “Accords Fail to Redraw Battle Lines over Pact”, *New York Times*, 1993.

cuáles el ACLAAN no sería benéfico para ellos. Primero, las penalidades solo se pueden aplicar a violaciones en temas de salarios mínimos, trabajo infantil y reglamentos de salud y seguridad de los trabajadores; dejando sin posibilidad de sancionar las leyes que afectan la relación entre industria y sindicatos, como violaciones a los contratos colectivos o a la libre sindicalización. Además, argumentaban, cualquier sanción sólo ocurriría después de un largo proceso burocrático y en el cual había muchas oportunidades para que dos de las tres naciones bloquearan cualquier penalización.²³

En resumen, el propósito principal de los acuerdos era asegurar que se cumplieran las leyes laborales y ambientales de cada país, y las instituciones que presentaré más adelante tenían esta misión de vigilancia por encima de una de sanción como los grupos opositores al tratado hubiesen deseado. A continuación presentaré cuáles fueron las instituciones creadas con los acuerdos paralelos, con especial énfasis en el ACLAN pero mencionando también su contraparte ambiental para entender las diferencias que se observaron a través del tiempo en su éxito e implementación.

Las primeras instituciones del ACLAN que necesitamos entender son la Comisión para la Cooperación Laboral (CLC), constituida por un consejo de los ministros de trabajo de cada país miembro, cuyas reuniones serían la primera respuesta en caso de ser recibida una denuncia laboral contra alguno de los países; un Secretariado que tenía la responsabilidad de investigar y publicar informes técnicos que informaran a los países sobre los avances en materia laboral en su relación comercial; y, específicamente para el ACLAN se crearon las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN), las cuales estaban dentro de cada uno de los ministerios de trabajo de cada país. En las OAN es donde se tenían que llevar las denuncias de posibles violaciones a las leyes

²³ Keith Bradsher, "THE FREE TRADE ACCORD; Nafta: Something to Offend Everyone", *New York Times*, el 14 de noviembre de 1993.

laborales que afectaran el comercio entre los países socios. Es decir, una queja de México solo se podía presentar en la oficina del Departamento de Trabajo de Estados Unidos o en su contraparte en Canadá. Esto fue una diferencia particular con el acuerdo ambiental donde las denuncias se llevaban ante una institución autónoma de los tres gobiernos.

La primera característica importante de este régimen laboral, y ejemplo de la dificultad burocrática dentro del diseño del ACLAN, es que las quejas en materia laboral no se dirigían directamente al Secretariado sino que tenían que llevarse a la OAN de un país distinto al país donde la supuesta violación se llevó a cabo, esta oficina entonces llevaría a cabo una investigación cuando decidiera que lo ameritaba el caso. El Secretariado no tenía voz ni voto en las investigaciones. Esta es una de las razones principales por las que los sindicatos independientes, las ONG y otros actores tenían la necesidad y el incentivo de generar contactos e incluso alianzas con sus pares en Estados Unidos y Canadá.

En el ACLAN se preveían tres etapas en la resolución de controversias. Primero, si se aceptaba el caso la OAN receptora de la queja realizaba un proceso de acumulación de evidencia. Posteriormente la OAN podía recomendar una junta entre ministros, es decir una junta de la Comisión para la Comisión Laboral, y si esta junta no resolvía el problema la misma podía ordenar una evaluación por parte de un comité de expertos cuya respuesta podía llevar a la instalación de un panel de arbitraje. Sin embargo, este comité de expertos no tenía las facultades para considerar temas de los derechos a una negociación colectiva, la libertad de asociación y organización, y derechos de huelga. En otras palabras, tenía prohibido el comité de expertos considerar la mayoría de las violaciones demostradas en los reportes públicos de la OAN. En última instancia, se podía crear un panel independiente de arbitraje compuesto por cinco miembros, y solo podían arbitrar sobre tres de los once principios laborales del acuerdo:

protección laboral para niños y jóvenes; estándares mínimos de empleo; y la prevención de accidentes o enfermedades ocupacionales. Dentro de este sistema existió la posibilidad de imponer sanciones monetarias y, en último caso, la suspensión de los privilegios comerciales.

En todos los años de existencia del ACLAN nunca se constituyó un panel de arbitraje y mucho menos una suspensión de derechos comerciales. Por lo tanto, a pesar de múltiples violaciones señaladas en los reportes públicos por parte de empresas y del gobierno mexicano, jamás fue afectado el libre comercio por la normativa laboral del ACLAN.

La oficina del Secretariado fue ocupada por personas que buscaron reformar sus capacidades al descubrir que no tenía ni los recursos ni las responsabilidades para realmente intervenir en las violaciones laborales señaladas en los reportes públicos. Finalmente la oficina del Secretariado fue cerrada en el 2010, nunca tuvo los fondos ni el personal para expandir las capacidades más allá de su posición restringida y con fines políticos ajenos a la misma. Esta oficina llevó a cabo reportes bianuales e investigaciones académicas de los temas laborales, las cuales se restringieron siempre a ser descriptivas y no analizar los problemas que había en la ejecución de las leyes recomendadas y estudiadas.

Para el año 2020, se tramitaron un total de cuarenta quejas ante las Oficinas Administrativas Nacionales, veintiséis de las cuales eran en contra de México. Su impacto, sin embargo, fue muy limitado. A lo largo de los años cada vez eran menos las quejas que la OAN en Estados Unidos aceptaba para revisión, la última queja fue aceptada en 2015 y se convirtió en el reporte público 2015-04 (México).²⁴ De acuerdo con el último reporte público que revisó la

²⁴ Bureau of International Labor Affairs, "Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)", 2020, https://www.dol.gov/agencies/ilab/submissions-under-north-american-agreement-labor-cooperation-naalc?combine=&field_naalc_office_target_id=All&field_status_target_id=All&field_issue_target_id=All&items_per_page=10&page=0.

OAN de Estados Unidos, las violaciones del gobierno mexicano del acuerdo seguían siendo las mismas que en los reportes públicos del año 94. En el reporte 2015-04 (México) Podemos leer:

(El reporte) se concentra principalmente en las tiendas Chedraui en México y alega que el gobierno de México falló en efectivamente aplicar las leyes laborales con respecto a la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, discriminación de contratación y en el espacio de trabajo y estándares mínimos del empleo. Específicamente, este documento asevera que: (A) los llamados “contratos de protección” son prevalentes en las tiendas Chedraui. Y los trabajadores no tienen acceso efectivo a copias de su contrato colectivo; (B) personas de tercera edad y jóvenes menores trabajando bajo los auspicios de un programa gubernamental para voluntariado en tiendas Chedraui han obtenido condiciones de trabajo de facto de empleados sin obtener los beneficios ni compensaciones en violación de la ley laboral mexicana; y (C) las tiendas Chedraui han ilegalmente sometido a discriminación por embarazo a sus empleadas y a las aspirantes de trabajo.²⁵

Incluso cuando las investigaciones revelaban prácticas ilegales dentro del país su respuesta se quedó en consultas ministeriales, exposición en prensa y la creación de seminarios para la mejora de las prácticas. En ocasiones, México se rehusó a permitir la recopilación de información para las quejas, y el liderazgo en Estados Unidos cedió cada vez más a no presionar con las investigaciones.

Más de la mitad de las quejas emitidas contra México empezaban con la violación al derecho de la libre organización colectiva de los trabajadores. El problema originado por la

²⁵ Office of Economic and Labour Research Monitoring and Enforcement of Trade Agreements, “Public Report of Review of Submission No. 2015-04 (Mexico)”, 2016, consultado el 8 de septiembre del 2020 en la página web del Departamento de Trabajo del gobierno estadounidense, disponible en la siguiente liga (<https://www.dol.gov/agencies/ilab/public-report-review-submission-no-2015-04-mexico>). Esta es una traducción del inglés original al español por autoría propia.

corrupción sindical en México era y es el principal punto de conflicto, aunque las quejas pocas veces eran solo por un tema. En el 2001 se realizó una queja contra México por su falla en cumplir su compromiso para promover el uso de listas de votantes elegibles, votos secretos y votaciones neutrales en las elecciones sindicales, pero a pesar de este señalamiento internacional, año con año, se acumularon quejas con los mismos problemas.

2.3 Los efectos del acuerdo laboral

Como ya se dijo, para que se cumplieran las promesas electorales del presidente Clinton se negociaron dos acuerdos, estos fueron los acuerdos paralelos para la cooperación ambiental y laboral para América del Norte, es decir, el ACAAN y el ACLAN respectivamente.²⁶ Sin embargo, con más de 20 años en funciones hemos observado la desigual capacidad de estos acuerdos para mejorar los regímenes ambientales y laborales en México. Específicamente, el ACLAN generó muchas frustraciones por su incapacidad para resolver problemas señalados constantemente, como la falta de libertad sindical en México. En esta parte de la investigación quiero discutir y compartir mis ideas y los elementos más importantes que rescato del libro de Mark Aspinwall *Side Effects: Mexican Governance Under NAFTA's Labor and Environmental Agreements*²⁷ para poder complementar cuáles eran las grietas en el ACLAN que pudieron haber contribuido a la posición de los Estados Unidos en la mesa de negociación. En mi opinión, también es importante explicar ciertas diferencias de aplicación entre el acuerdo laboral y el ambiental porque ilustran bien los problemas que tenía el ACLAN mucho antes de que se

²⁶ Andrews, "Accords Fail to Redraw Battle Lines over Pact".

²⁷ Mark Aspinwall, *Side Effects: Mexican governance under NAFTA's labor and environmental agreements*, 1^o edición (Stanford: Stanford University, 2013).

renegociara el TLCAN o se empezaran las negociaciones del Acuerdo TransPacífico, hoy TIPAT.

Primero quiero comenzar exponiendo los beneficios que tuvo la incorporación del tema laboral a través del ACLAN al régimen comercial de América del Norte, aunque el gobierno y las administraciones federales en México no se hicieron responsables por sus omisiones en derechos laborales, en la sociedad civil se lograron muchos avances. Gracias a que los acuerdos estaban ligados a los temas de inversión y comercio se explica y ejemplifica cómo no solo es el sector internacional, a través de la presión de los países Partes del acuerdo como Estados Unidos o Canadá, lo que genera presión para los cambios dentro de México, sino también existen las presiones institucionales y las informales que ejercen los grupos de activismo dentro del país con ayuda de redes internacionales. Es decir, en el caso de los acuerdos paralelos del TLCAN tenemos como presión externa a los estándares regulatorios como los ambientales, laborales, del consumidor y de seguridad; y dentro de México tenemos como presión interna al cambio a los modos de gobernanza como las luchas por mayor transparencia, la mejor participación ciudadana y el esfuerzo por fortalecer el Estado de Derecho con objeto de facilitar las inversiones en el país. En mi opinión, el mejor resultado del ACLAN fue limitado, servir como plataforma de actividad para una naciente sociedad civil que demandó cambios importantes en la gobernanza de México.

La historia de los acuerdos paralelos del TLCAN en México es una de aumento de capacidades y profesionalismo. En el ámbito laboral quienes aumentaron su profesionalismo no fue la administración pública sino los sindicatos independientes, los centros de investigación, las barras de abogados, y las organizaciones no gubernamentales que crearon redes comunitarias con sus contrapartes en Estados Unidos y Canadá. Estos grupos empujaron juntos sus quejas formales bajo el nuevo acuerdo paralelo laboral del TLCAN. Sin embargo, predominó la

resistencia en el tema laboral en especial frente a los sindicatos federales tradicionales. El régimen laboral sufre de un triángulo de hierro entre los burócratas del gobierno, los líderes sindicales y los actores con intereses en ganancias económicas. Muchos de estos burócratas tienen nulo conocimiento de la ley laboral, menor interés en el debido proceso, y cuentas bancarias con mucho dinero.²⁸ No hay que sorprendernos si veíamos regularmente el curso de la justicia siendo pervertido, y por las mismas razones no debería sorprendernos que tarde o temprano tendríamos que aceptar nuevas medidas internacionales que regularan más fuertemente el trabajo en México que el ACLAN.

Comparando el acuerdo ambiental contra su contraparte laboral, los resultados muestran una historia de éxitos medidos en el ACAAN y de avances muy limitados para el ACLAN. En México predominó un arreglo informal en el régimen laboral que impidió la reforma y la aplicación de la ley. Primero están los empresarios que quieren controlar costos, después los gobiernos estatales y el federal que quieren atraer la inversión extranjera directa con la promesa de bajos salarios al capital internacional y, por último, los líderes sindicales charros, es decir, líderes sindicales que son muy bien pagados para que su trabajo no sea mejorar las condiciones de los obreros sino mantener el equilibrio de intereses de los otros dos.

Sobre estos líderes sindicales corruptos, hay que entender que en México han dominado dos tipos de estructuras sindicales que no favorecen a los trabajadores, estos son popularmente conocidos como sindicatos charros y sindicatos fantasma. Los primeros son el resultado del corporativismo priista y su control se debe a corrupción, amenazas, sobornos, venta de puestos en el gobierno, etc. Un ejemplo histórico es la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y su liderazgo, estos fueron los interlocutores tradicionales para todas las dependencias del

²⁸ Aspinwall, pp. prefacio xiii.

gobierno y las empresas más grandes. Los segundos son los sindicatos fantasmas, instituciones financiadas por las empresas para pretender que los trabajadores tienen un contrato colectivo que los proteja y así pasar los controles regulatorios, aparentando que sus empresas no están violando la ley. Estos sindicatos fantasmas son creados y tienen el incentivo de evitar otorgar un contrato colectivo a los trabajadores, pero en muchas ocasiones son la única alternativa si se quiere evitar negociar con alguna de las confederaciones sindicales charras que exigen enormes cobros a las empresas y profundizan los costos de operación en México por corrupción.

En la administración estatal uno de los problemas más grandes está en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, en el sentido de que en muchas de estas dependencias se maneja el registro de nuevos sindicatos como un bien escaso cuando en realidad es un simple proceso administrativo. También se ha demostrado que las resoluciones de controversias son poco profesionales, corruptas, con ninguna transparencia y arbitrarias.²⁹ En estas Juntas de Conciliación y Arbitraje, a nivel federal, solo una quinta parte de los nuevos sindicatos que solicitan ser registrados son aceptadas, y el porcentaje es menor para el registro local. Esto se debe en parte a la composición de las juntas, la cuales son representadas por un trabajador de gobierno, un representante de las empresas y otro de los sindicatos, este último siendo normalmente un miembro de las confederaciones sindicales. Incluso si logra el registro un sindicato independiente, también es necesario un recuento de votos entre los trabajadores, y en estos recuentos de votos es común que se intimide a los trabajadores para que las votaciones se hagan públicamente y con la presencia de agitadores que amenazan con violencia física a los obreros. Por todo lo anterior, las ONG y los sindicatos independientes han utilizado el procedimiento de queja nacionales en el ACLAN para denunciar estas violaciones legales en las OAN nacionales.

²⁹ Aspinwall, pp 88.

Ante la introducción del ACLAN, los cambios y las reformas fueron bloqueados por poderosos intereses que prosperaron alrededor de la estructura y prácticas existentes en México. Estos grupos justificaron la defensa del estatus quo, y por lo tanto la defensa de un sistema que los beneficia, detrás de las ideas de la soberanía y el desarrollo nacional. En mi investigación salió a la luz que ya en 2008-2010 había un consenso entre los concedores del tema y los involucrados que el acuerdo paralelo en materia laboral fue un fracaso.³⁰ La institución del ACLAN no tenía los dientes para imponer cambios sobre las bizantinas prácticas laborales en México.

Tal vez, en una interpretación cínica del ACLAN, el objetivo del acuerdo paralelo no era mejorar las condiciones de los trabajadores mexicanos, sino deshacerse de la impresión que habría una fuga de empleos a México porque este tenía una injusta ventaja comparativa en su laxa aplicación de las leyes laborales. Además, sus mayores críticos señalan la incapacidad de actuar en contra de las violaciones a la libertad de asociación que se denunciaron en sus reportes públicos, pero el hecho es que la libertad de asociación no estaba entre los problemas por los que se podía instalar un panel de arbitraje. En retrospectiva, las deficiencias del ACLAN tuvieron un impacto porque las frustraciones que creó sostuvieron una presión contra México para negociar una nueva normativa laboral.

Sin embargo, trabajos como *Side Effects* y *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*³¹ nos muestran que hay algunos beneficios derivados de la existencia del ACLAN. Los sindicatos independientes de México se aliaron con sindicatos estadounidenses y canadienses en contra de los sindicatos charros gracias a los procesos de quejas dentro del

³⁰ Aspinwall, p. 99.

³¹ T Kay, *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, 1^o edición, Cambridge Studies in Contentious Politics (New York, N.Y: Cambridge University Press, 2011); Aspinwall, *Side Effects: Mexican governance under NAFTA's labor and environmental agreements*.

ACLAN. En la mayoría de las quejas presentadas en la OAN de Estados Unidos y Canadá contra México a lo largo de los años se observa la consistente violación del derecho de sindicalizarse a los trabajadores, la ineficiencia, ineptitud y corrupción de las juntas locales de arbitraje, y el poco interés del gobierno mexicano en reconocer estos errores y empezar a cumplir con sus compromisos laborales internacionales, por ejemplo: *U.S. NAO Submission 2003-01 (Puebla)* contra maquiladores de ropa en Puebla por violar el derecho a la libre asociación sindical; *U.S. NAO Submission 9703 (Itapsa)* contra una planta exportadora en Ciudad de los Reyes, Estado de México, por intimidar a los trabajadores para no formar un sindicato independiente; y, *U.S. NAO Submission No. 2006-01 (Coahuila)* por no darle acceso a los trabajadores de la mina de Pasta de Conchos a justicia laboral y negarles el derecho a la libertad sindical. Los casos 9702 y 9703 resultaron en una declaración en mayo del año 2000 mediante el cual los tres países miembros se comprometieron a asegurar el voto secreto y la información abierta para las negociaciones de contratos colectivos; el caso 9703 es el anterior sobre Estado de México, y el 9702 denunciaba la violación de derechos laborales en la planta maquiladora Han Young en Tijuana, Baja California.³² Ambos procedimientos generaron un reporte sobre las presuntas violaciones laborales y concluyeron en una reunión ministerial con una firma de acuerdo entre las partes. Pasaron años sin cumplir estos compromisos hasta que la Secretaria del Trabajo y Previsión Social publicó en línea una lista entera de todos los sindicatos aprobados, las empresas para las que trabajan, los líderes de estos sindicatos y los obreros que representan.

En mi opinión, sin embargo, un análisis del ACLAN muestra que los avances que vemos durante el período del TLCAN fueron limitados, y aunque el proceso transfronterizo de

³² Bureau of International Labour Affairs, “Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)” revisado el 30 de agosto de 2021 en (https://www.dol.gov/agencies/ilab/submissions-under-north-american-agreement-labor-cooperation-naalc?field_naalc_office_target_id=All&field_status_target_id=All&field_issue_target_id=15383&items_per_page=50).

cooperación laboral fue impulsado por la necesidad de presentar las quejas laborales fuera de México y en la OAN de Estados Unidos o Canadá, esto no es razón suficiente para aseverar que los sindicatos independientes no hubieran avanzado sin la existencia de ese aparato administrativo. Además, demandas de transparencias por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de datos personales, antes IFAI ahora INAI, y órdenes de tribunales federales que se respaldan en decisiones del ACLAN también contribuyeron a que dentro de México el sector civil se movilizara para presionar por el cambio

En otras palabras, las investigaciones realizadas sobre el impacto de los acuerdos paralelos en México³³ señalan que la Suprema Corte de Justicia, las cortes federales y el INAI fueron dentro de México las fuentes más efectivas de presión. En 2008 una orden de la Suprema Corte de Justicia indicó que los votos secretos se deberían permitir en las elecciones sindicales, también la Corte decidió que obligar a todos los trabajadores públicos a ser parte de un sindicato único era inconstitucional³⁴; el INAI, por ejemplo, ordenó que se hicieran públicos muchos de los contratos colectivos que se resguardaban y que nunca habían podido leer los trabajadores que supuestamente habían negociado esos contratos colectivos. Ambas cosas, votos secretos y la transparencia³⁵ de los contratos colectivos son partes fundamentales de la Reforma Laboral que se está implementando actualmente y de la cual discutiré más adelante

³³ J S Puche, *El TLC y la formación de una región / NAFTA and the Building of a Region: Un ensayo desde la perspectiva mexicana / An Essay from the Mexican Perspective*, 1° edición, Lecturas de El Trimestre Económico (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015); Aspinwall, *Side Effects: Mexican governance under NAFTA's labor and environmental agreements*; Mexico Institute, "USMCA: Mexico's Perspective on Labor Provisions and Mexico's Labor Reforms" (Wilson Center, 2020); Gabriela Bensusán, *Diseño Legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, 1° edición (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2006).

³⁴ En una contradicción de tesis entre el tercer tribunal colegiado y cuatro tribunales colegiados (cuarto, noveno, décimo y decimocuarto) del primer circuito en torno a la interpretación del artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad, que el voto de los trabajadores debe ser libre y secreto, en tratándose de procedimientos en los que dos o más sindicatos disputen la representación de la mayoría de los trabajadores y, por ende, de la titularidad de un respectivo contrato colectivo de trabajo.

³⁵ Aspinwall, *Side Effects: Mexican governance under NAFTA's labor and environmental agreements*, p. 106.

2.4 Desactualización del TLCAN, el fracaso del TPP y la entrada de México al TPP-TIPAT

Mientras el TLCAN y el ACLAN se mantenían en vigor en Estados Unidos, Canadá y México se sabía que el primero estaba muy desactualizado, y el segundo prácticamente había dejado de operar, ya que las protecciones ofrecidas por el ACLAN crearon muchas tensiones y fueron insuficientes para el gusto de las Partes. Sin embargo, la posibilidad de renegociar el libre comercio para América del Norte se veía como una mala idea porque generaría muchas tensiones e irrumpiría la confianza económica en la estabilidad de la región. Después de la crisis financiera de 2008 que tuvo origen en Estados Unidos, la administración de Obama no volteó a Norteamérica para su agenda comercial sino a Asia y al Océano Pacífico.

Después de 20 años de liberalización y expansión comercial en Estados Unidos se observó con sorpresa y recelo el crecimiento económico de China y, por lo tanto, EE. UU. se propuso jugar un papel importante para establecer las reglas comerciales que dirigirían la próxima era de comercio además de negociar alianzas con países de la región. La administración de Obama estimaba que el futuro comercial del mundo giraría alrededor de los países en el Anillo de Fuego que rodean el Océano Pacífico, y si querían que China compitiera bajo normas justas de comercio, Estados Unidos tendría que estar más presente en la región de Asia del Sur y el Pacífico. Es por lo que en 2008 se iniciaron las negociaciones del Acuerdo Transpacífico, o TPP por sus siglas en inglés, el cual empezó como una expansión del Acuerdo de Asociación Económica Estratégica Transpacífico (TPSEP por sus siglas en inglés) un acuerdo comercial firmado en 2005 por Nueva Zelanda, Chile, Brunéi y Singapur. En febrero de 2008 estos cuatro países empezaron a negociar junto con Estados Unidos este acuerdo comercial, en noviembre del mismo año se unieron a las negociaciones Australia, Perú, Vietnam y en 2010 se unió a la mesa de negociación Malasia.

Conforme avanzaron las negociaciones en México y Canadá se observó una oportunidad y una necesidad en el TPP. Primero, esta era una oportunidad para actualizar el libre comercio en América del Norte sin renegociar el TLCAN, era el momento de incorporar asuntos como el comercio digital que no existía en 1994. Segundo, el socio comercial más importante de ambos países estaría otorgando ventajas a otros países que podrían afectar negativamente a México y Canadá porque perderían mucha de su competitividad internacional en las cadenas de valor globales si dejaban de ser los países con el mejor acceso al mercado estadounidense. Además, para este momento esta coalición de países representaba casi 30% del PIB global, estar adentro significaba muchos beneficios, entre ellos tener acceso a nuevos mercados en Asia, mientras que estar afuera parecía solo lastimar a las economías de ambas naciones. Por lo tanto, en octubre de 2012, México y Canadá se unieron a las negociaciones, aumentando todavía más el peso económico de la coalición. El último país que se unió a la mesa de negociaciones antes de que se concluyera fue Japón, lo cual cementaba al TPP como el acuerdo comercial que dictaría las reglas comerciales a seguir en el futuro de la región y que atraería a otras potencias económicas de la región como Corea del Sur, llevando el polo económico definitivo a Estados Unidos por encima de China.³⁶

Es importante saber la importancia del TPP porque ya concluidas las negociaciones en el año 2015, se veía en el país como la única alternativa económica para el continuo crecimiento económico de un país exportador como México. Además, durante las negociaciones se discutió el tema laboral con Estados Unidos. Aunque en principio la posición de México fue una donde el asunto laboral se mantuviera paralelo al TPP como en el TLCAN, la realidad es que el TPP sería un acuerdo profundo donde obligatoriamente tendríamos que renegociar el tema y discutir las violaciones laborales en México como parte del propio acuerdo y no paralelamente.

³⁶ Barry Naughton et al., “What Will the TPP Mean for China?”, *Foreign Policy*, 2015.

En Julio del 2015, la AFL CIO coordinó en Washington una reunión entre México y Estados Unidos para discutir el tema laboral. Presentes en esta reunión estuvieron miembros progresistas del partido demócrata en el Congreso, el Departamento del Trabajo estadounidense y el representante de Comercio del gobierno de Obama. Ya como parte del TPP, desde Estados Unidos se exigía que México, para ingresar al TPP, adoptara nuevas reglas laborales entre las cuales se estableciera que en relación con los contratos de protección, se agregara una cláusula a la ley que requiriera demostrar que el empleador era operacional y que el contrato colectivo era apoyado por los trabajadores antes de que fuera depositado en las juntas de conciliación y arbitraje. Respecto de estas últimas, se demandaba que el gobierno mexicano transfiriera sus funciones al Poder Judicial o alguna entidad independiente para una justa administración y ejecución de la ley laboral y la resolución de disputas.³⁷

En el TPP finalmente se incluyó un capítulo específico, el 19 sobre Trabajo, el cual imponía claros estándares laborales, por ejemplo, obligaba a los signatarios a proteger la libertad de asociación y la libertad de la negociación colectiva. El Peterson Institute for International Economics aseveraba que el TPP incluía más protecciones a los derechos laborales que ningún otro acuerdo estadounidense de libre comercio en la historia. El acuerdo comprometía a todos sus miembros a incorporar en su legislación doméstica los principios y derechos de la Organización Internacional del Trabajo. Estos derechos incluían la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo infantil y el trabajo forzado y la eliminación de la discriminación de empleo como discriminación por género, religión o raza. El

³⁷ Napoleon Gómez Urrutia, “Los derechos humanos y laborales frente al TPP”, *La Jornada*, 2015.

TPP también comprometía a todos sus miembros a mantener estándares mínimos en las áreas de horas de trabajo, regulación de salud y seguridad y salario mínimo.³⁸

El TPP hubiese sido el quinto acuerdo comercial de comercio en su tiempo en incorporar los derechos de la OIT y obligar a que se incluyeran en el derecho laboral en cada país. Los otros cuatro fueron los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos con Perú, Panamá, Colombia, Centroamérica y Corea del Sur. El TPP era el primer acuerdo en incorporar compromisos para desalentar el comercio de bienes producidos por trabajo forzado, incluido trabajo infantil; compromisos en la adopción y mantenimiento de leyes para salarios mínimos aceptables, horas de trabajo y la seguridad y salud de los trabajadores; y, por último, compromisos que obligaban a los países a no relajar las leyes laborales en zonas especiales de exportación.³⁹

Estados Unidos firmó el TPP el 4 de febrero del 2016, y simultáneamente una reforma laboral estaba siendo discutida en el Congreso mexicano. La reforma incluiría los cambios que se proponían desde Estados Unidos como transitar el poder de arbitraje laboral del poder Ejecutivo al Judicial. Esta reforma actualizaría las leyes laborales con el nuevo estándar acordado en el TPP. Sin embargo, en cumplimiento de sus promesas de campaña, la nueva administración del presidente Trump firmó el 23 de enero del 2017, una orden ejecutiva anunciando el retiro de Estados Unidos del TPP, es decir, que los Estados Unidos no ratificarían formalmente el acuerdo.⁴⁰

³⁸ Peterson Institute for International Economics, “Labor Standards in the TPP”, PIIE, 2016, <https://www.piie.com/newsroom/short-videos/labor-standards-tpp>.

³⁹ U.S. Trade Representative, “Capítulo 19 Laboral - TPP”, USTR, 2015, <https://web.archive.org/web/20160903202432/https://medium.com/the-trans-pacific-partnership/labour-66e8e6f4e8d5>. (Esta información está archivada porque fue borrada de la página web del USTR bajo la administración Trump, por lo tanto, ya no se encuentra en el servidor oficial del USTR)

⁴⁰ Dana Bash y Jeremy Diamond, “Trump signs order withdrawing from TPP, reinstate ‘Mexico City policy’ on abortion”, *CNN*, 2017.

La presidencia de Trump representó muchos retos para la estabilidad económica de México porque ahora que Estados Unidos estaba fuera del TPP, se planteó el problema de cuál sería el futuro de la relación económica de México con EE. UU. ante una eventual cancelación del TLCAN, amenaza que el presidente Trump había lanzado durante su campaña electoral y había ratificado el mismo día que anunció su salida del TPP. Inmediatamente siguió un tiempo de incertidumbre en el país, que congeló la reforma laboral. De hecho, en abril de 2017, Trump anunciaría que en breve solicitaría su salida del TLCAN lo cual generó gran oposición de sus más cercanos asesores y prominentes miembros del Congreso a la vez que una protesta del presidente de México y el primer ministro de Canadá. La alternativa que se recomendó fue una renegociación. Finalmente, el 18 de mayo de 2017 la administración Trump anunció oficialmente se voluntad de renegociar el TLCAN⁴¹ y con esto todos los avances para la reforma laboral se verían suspendidas hasta que los tres países se sentaran a negociar el nuevo T-MEC.

México eventualmente se unió a los países miembros originales del TPP para modificarlo ligeramente y ratificarlo con el nuevo nombre de TIPAT, y éste serviría de guía a nuestra renegociación del TLCAN al T-MEC, y también para el contenido y lo aceptado en el Protocolo Modificadorio. El 1º de agosto del 2017 el secretario de trabajo Alfonso Navarrete Prida aseguraba que la aspiración del gobierno era sostener los mismos términos de negociación que ya se tenían acordados en el TPP como garantizar transparencia en la contratación colectiva, mejorar las prestaciones laborales y modernizar la justicia laboral y llevar adelante con esto la renegociación del TLCAN. Mayor resistencia expuso el secretario al tema de salarios mínimos, el cual también se había discutido en el TPP y que no parecieran fuese parte del plan del

⁴¹ U.S. Trade Representative, “USTR: Trump Administration Announces Intent to Renegotiate the North American Free Trade Agreement”, USTR, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/may/ustr-trump-administration-announces>.

gobierno de Peña Nieto en renegociar el TLCAN.⁴² Oficialmente la reforma laboral quedó congelada hasta saberse la forma final del T-MEC, esto a pesar de un mandato que le otorgaba al Congreso de la Unión hasta 2018 para aprobar la Reforma Laboral.

⁴² María Del Pilar Martínez, “En lo laboral, TPP será la guía para renegociar TLCAN: STPS”, *El Economista*, 2017.

Capítulo 3: El T-MEC, la Reforma y el Protocolo

3.1 El Capítulo 23 Laboral del T-MEC

La negociación del Capítulo 23 del T-MEC y las negociaciones del protocolo modificadorio se llevaron a cabo en dos momentos distintos. El enfoque de esta investigación es el protocolo modificadorio, sin embargo, es necesario entender cuál era el acuerdo laboral antes de los anexos adicionales que se acordaron en 2019. El Capítulo 23 es el resultado de una negociación multitemática, en el cual de manera simultánea las partes demandaron y cedieron en ciertos temas en función de sus intereses nacionales. De acuerdo con Ricardo Aranda⁴³, negociador del Capítulo 23 en el T-MEC, el contexto de la negociación fue determinado por las críticas en Estados Unidos y Canadá sobre la falta de efectividad del ACLAN y la insistencia en EE. UU. de que el nuevo capítulo laboral formara parte del tratado y de manera muy importante los siguientes factores determinaron la agenda de la negociación:

Un primer factor determinante fue el hecho de que desde la firma del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EE. UU.-República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) los Estados Unidos han insistido que debe ser incluido el tema laboral. Desde entonces todos los acuerdos que ha firmado EE. UU. han contenido un capítulo en la materia que incluyen no solo obligaciones y nuevos estándares a cumplir para las partes en materia laboral sino también provisiones y mecanismos para asegurar su cumplimiento.⁴⁴;

⁴³ Secretaría de Economía, “Seminario T-MEC TIPAT”, *Sesión 15*, (2020).

⁴⁴ “USTR, with Guatemala loss in mind, tweaks USMCA labor approach in pitch to House group”, *Inside U.S. Trade*, 2019, <https://insidetrade.com/daily-news/ustr-guatemala-loss-mind-tweaks-usmca-labor-approach-pitch-house-group>.

Un segundo factor muy relacionado al anterior fue la mala experiencia que Estados Unidos tuvo en un caso en que EE. UU. demandó a Guatemala por violaciones a las provisiones del capítulo laboral del DR-CAFTA en 2011.⁴⁵ En su denuncia, Estados Unidos exigió la instalación de un panel de arbitraje bajo el acuerdo comercial recién negociado. Su demanda era que Guatemala había supuestamente fallado en aplicar su propia normativa laboral (Las acusaciones en contra de Guatemala específicamente se dirigían a la negligencia del gobierno en combatir el trabajo infantil, además de promover el derecho a reunirse de los trabajadores y al pago de horas extra) Sumado a lo anterior, entre 2007 y 2011, cuando Estados Unidos decidió iniciar el panel de arbitraje laboral, habían sido asesinados en Guatemala más de 73 líderes sindicales, sin que el gobierno activara algún programa para evitarlo.⁴⁶ Los dos países decidieron negociar un plan bajo el cual Guatemala se comprometió en reforzar su sistema legal, los derechos sindicales de los trabajadores, publicar información y establecer mecanismos que recompensaran adecuadamente a los obreros por el cierre de la empresa. Durante 17 meses se suspendieron las actuaciones del panel porque el gobierno de Guatemala pedía más tiempo a Estados Unidos para aplicar la ruta de solución que habían establecido juntos.

En 2014, agotada la paciencia, Estados Unidos reabrió el caso con la amenaza de suspender los derechos comerciales de Guatemala o imponer una multa de 15 millones de dólares cada año. Estados Unidos argumentó que la falta de voluntad de su contraparte de actuar en el tema laboral redujo los costos de los manufactureros deshonestamente, a través del trabajo infantil y la falta de pago de horas extra, para exportar en el sector textil y agrícola entre otros. Sin embargo, en junio de 2017 el panel de arbitraje concluyó que los EE. UU. no tenían

⁴⁵ "USTR faults panel for 'incorrectly' concluding Guatemala labor violations did not affect trade", Inside U.S. Trade, 2017, <https://insidetrade.com/daily-news/ustr-faults-panel-incorrectly-concluding-guatemala-labor-violations-did-not-affect-trade>.

⁴⁶ Editorial, "United States steps up pressure on Guatemala over labor rights", Reuters, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-guatemala-idUSKBN0HD2AK20140918>.

suficientes pruebas para demostrar que las violaciones legales de Guatemala habían afectado el comercio, por lo tanto no se ameritaba sanción.⁴⁷

Cuando se da a conocer en 2017 el reporte del grupo especial en el caso Estados Unidos-Guatemala en materia laboral, al amparo del DR-CAFTA, los negociadores de USTR sintieron gran frustración por esta derrota. Ese era el primer caso que había resultado en la formación de un panel de arbitraje, y el laudo del caso fue desfavorable a Estados Unidos.⁴⁸ El negociador Aranda describe que entre nuestra contraparte estadounidense había un sentimiento para quienes habían promovido disposiciones laborales vinculantes en un tratado con Estados Unidos de que era necesario revisar dichas disposiciones y hacerlas más ambiciosas y eficaces, de tal manera que no se repitiera la situación con Guatemala⁴⁹

El tercer factor determinante fue la agenda comercial proteccionista de la administración Trump que buscaba reducir el atractivo de mano de obra barata en México e incentivar a las empresas a no mover sus operaciones al país; el cuarto la agenda progresista de Canadá que quería asegurar que se respetaran los derechos sindicales en México; cumplir con los compromisos asumidos por México en el TIPAT, y quinto la implementación de la Reforma Constitucional en materia de Justicia Laboral. Por lo tanto, en esta parte quiero ofrecer una breve presentación del Capítulo 23 laboral y su contenido cuando fue firmado por el presidente estadounidense Trump, el presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, y el primer ministro canadiense, Justin Trudeau, el 30 de noviembre de 2018, en un evento paralelo de la Cumbre del G20 de 2018 en Buenos Aires.

⁴⁸ ST&R, "First FTA Labor Case Results in U.S. Loss, Report Says", 2017, <https://www.strtrade.com/trade-news-resources/str-trade-report/trade-report/first-fta-labor-case-results-in-u-s-loss-report-says>.

⁴⁹ "USTR, with Guatemala loss in mind, tweaks USMCA labor approach in pitch to House group".

De acuerdo con el Reporte T-MEC que publicó la Secretaría de Economía el 12 de Agosto de 2019, como un trabajo oficial del gobierno para informar al público sobre el acuerdo,⁵⁰ el gobierno lista los objetivos del capítulo laboral de la siguiente manera. El primero de estos objetivos es la reafirmación de los compromisos asumidos en el marco de la Declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo relativa a la observancia de los países a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, un compromiso que directamente continua con los acuerdos del TPP-TIPAT. El segundo objetivo es garantizar la efectiva implementación de los derechos laborales internacionalmente reconocidos. El tercero es un compromiso para prohibir medidas y acciones que impidan el ejercicio efectivo de los derechos laborales internacionalmente reconocidos, tales como el trabajo forzoso y la discriminación laboral. Por último, el reporte agrega que un objetivo fundamental de este capítulo fue promover la transparencia y el involucramiento de la sociedad civil en la aplicación de la legislación laboral.

Brevemente, esta lista de objetivos de manera indirecta reconoce que el gobierno de México no implementaba de manera efectiva sus propias leyes como fue señalado por más de dos décadas bajo el ACLAN, también acentúa que los derechos laborales que aquí están reconocidos tienen una categoría de derecho internacional. Este último punto es uno de los primeros ejemplos de la narrativa oficial señalando la intención del gobierno de utilizar una estrategia de candado, para usar la presión internacional como herramienta de convencimiento con los actores internos del país. Más adelante veremos más ejemplos, pero continuando con el Capítulo 23 es importante distinguir entre los objetivos y las disposiciones que efectivamente regularán el tema laboral en el marco de la relación comercial en Norteamérica.

⁵⁰ Economía, “Reporte T-MEC”.

En comparación con el TIPAT, el T-MEC tiene estándares laborales más elevados y contiene disposiciones que profundizan y hacen más explícito el compromiso de México con los derechos laborales. Todas las disposiciones laborales del TIPAT están incluidas en el T-MEC pero hay algunas disposiciones aún más profundas que en el TIPAT. Por ejemplo el T-MEC incluye disposiciones que prohíben el trabajo forzoso y la violencia contra trabajadores, a la vez que otorgan protección a los trabajadores migrantes y prohíben su discriminación en el centro de trabajo.⁵¹ Además de los anexos específicos para México, el Anexo 23-A del que hablaré más adelante y está en el texto original de Capítulo 23 y los Anexos 31-A y 31-B del Protocolo Modificadorio.

A continuación me referiré a las disposiciones del Capítulo 23 del T-MEC, que modifican sustancialmente las disposiciones que contenía el TLCAN y que contiene el TIPAT así como las nuevas disposiciones que ningún otro acuerdo comercial ha incluido hasta el T-MEC. La primera disposición es muy general pero es importante porque distingue esencialmente al T-MEC del TLCAN, y es la sujeción del Capítulo 23 al mismo mecanismo de solución de controversias que aplica a todas las obligaciones comerciales en el Acuerdo. Es decir, ya no existe un mecanismo paralelo al acuerdo comercial para la solución de controversias como con el ACLAN. Esta disposición es particularmente importante por su diseño pero además porque, como se discutirá más adelante, al analizar el contenido de los anexos 31-A y 31-B en el Protocolo Modificadorio

⁵¹ T-MEC, Capítulo 23, artículos 23.7, 23.8 y 23.9 (sobre la violencia contra trabajadores, trabajadores migrantes, y la discriminación en el trabajo). La disposición sobre la violencia contra trabajadores, 23.7, específicamente nos dice “Las Partes reconocen que los trabajadores y los sindicatos deben poder ejercer los derechos establecidos en el art. 23.3 (Derechos Laborales) en un clima que esté libre de violencia, amenazas e intimidación, y el imperativo de los gobiernos para abordar de manera efectiva los incidentes de violencia, amenazas e intimidación contra los trabajadores. Por consiguiente, ninguna Parte fallará en abordar casos de violencia o amenazas de violencia contra trabajadores directamente relacionados con el ejercicio o el intento de ejercer los derechos establecidos en el art. 23.3, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente en una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Parte.

al mecanismo general se añade un mecanismo específico de acción rápida para castigar violaciones al TMEC, el cual es único en su género.

Las disposiciones las presentaré en el orden en el que se presentan en el acuerdo. Artículo 23.3⁵², la implementación de derechos internacionalmente reconocidos bajo la legislación nacional de cada Parte, y un compromiso para la adopción de normas nacionales para los temas de salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud en el empleo. En este artículo cabe destacar que los primeros derechos internacionales que el T-MEC compromete a las Partes a reconocer y respetar son la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

Se especifica en las notas del acuerdo que para mayor certeza, el derecho a huelga está vinculado con el derecho a la libertad de asociación, el cual no puede realizarse sin la protección del derecho a huelga, y que el Anexo 23-A establece las obligaciones de México con respecto a la representación de los trabajadores en la negociación colectiva. En este artículo podemos observar que el equipo del gobierno de Peña Nieto acordó un Capítulo 23 laboral que específicamente obliga al país a trabajar en el tema que más reportes provocó bajo el esquema del ACLAN en la normativa anterior.

La siguiente disposición importante está incluida en el Artículo 23.5⁵³ sobre la aplicación de las leyes laborales.⁵⁴ Primero, obliga a todas las Partes a nunca dejar de aplicar efectivamente sus leyes laborales a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente en una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado. De esta primera parte en las notas del Acuerdo se especifica que un curso

⁵² TMEC Capítulo 23, “Laboral”, 2018, p.2.

⁵³ TMEC Capítulo 23, p 5.

⁵⁴ *Loc. cit.*, pp. 4 y 5.

de acción o inacción es sostenido si la inacción, como es el caso de México y vimos durante el TLCAN, es constante o continua y recurrente cuando los reportes de violaciones estén relacionados o sean de la misma naturaleza.⁵⁵

De manera importante para esta investigación es cuando se asevera que estas violaciones deben ser de manera que afecte al comercio o la inversión entre las Partes, este punto es muy importante recordarlo más adelante durante la discusión del Protocolo Modificadorio. Además, de acuerdo con el negociador Ricardo Aranda, esta aclaración sobre la manera en que afecte el comercio y la especificación de curso de acción o inacción sostenido o recurrente para aclarar el estándar de cumplimiento que exige el T-MEC es consecuencia directa de la experiencia del equipo estadounidense y su reacción al caso de Guatemala que mencione anteriormente.⁵⁶ En la segunda parte del Artículo 23.5 se especifican medidas que promoverán el cumplimiento de las leyes gubernamentales, y aquí se especifica el mecanismo mediante el cual en la práctica el acuerdo mantendrá la vigilancia del respeto de los estándares laborales. De manera importante se ordena que cada país nombre y capacite inspectores que tengan la obligación de vigilar el cumplimiento e investigar presuntas violaciones, incluso mediante visitas de inspección “in situ” no anunciadas, y dar la debida consideración a las solicitudes para investigar una presunta violación a la ley laboral.

Las siguientes dos disposiciones que considero necesario comentar son aquellas contenidas en los Artículos 23.8 y 23.9 respectivamente.⁵⁷ El primer artículo es una de las demandas de México que presiona tanto a Estados Unidos cuanto a Canadá, porque se reconoce la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes con respecto a las protecciones laborales. Por

⁵⁵ T-MEC, Capítulo 23, artículo 23.7, nota al pie de página 11.

⁵⁶ Economía, “Seminario T-MEC TIPAT”.

⁵⁷ *Loc. Cit.*, p. 6.

consiguiente, al implementar el Artículo 23.8 cada Parte asegurará que los trabajadores migrantes estén protegidos conforme a sus leyes laborales, sean o no nacionales de la Parte.

El artículo 23.9 reconoce el objetivo de eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación, y apoya la promoción de la igualdad de la mujer en el centro de trabajo, por lo que se obliga a las partes a implementar políticas apropiadas para proteger contra la discriminación laboral basada en el sexo, embarazo, orientación sexual, identidad de género y responsabilidades de cuidado. Esto yo considero que es importante porque el último de los reportes bajo el ACLAN que se publicó señalando violaciones laborales en México fue el reporte 2015-04 (México) donde anteriormente observamos que las tiendas Chedraui de manera constante discriminaron contra las empleadas o aspirantes del sexo femenino forzando la toma de pruebas de embarazo.

Posteriormente⁵⁸ en el Artículo 23.14⁵⁹ está la creación del Consejo Laboral. Una disposición muy importante porque a pesar de no haber medidas para cambiar de manera recurrente el contenido general del T-MEC, el Consejo Laboral, que será un Consejo de cooperación y comunicación ministerial, a partir del quinto año de entrada en vigor del Acuerdo, es decir a partir de julio del 2024, revisará el funcionamiento y efectividad de este Capítulo y posteriormente podrá llevar a cabo revisiones subsecuentes según lo decidan las Partes. Estas decisiones serán tomadas por consenso, pero significa que la materia laboral del T-MEC podrá ser modificada y revisada mucho antes y con mayor frecuencia que el resto del acuerdo, destacando la importancia que este tema tiene para las relaciones en Norteamérica. En parte, este artículo responde a las ineficiencias de las reuniones ministeriales del ACLAN, y ahora tienen

⁵⁸ Solo para evitar confusiones, los números que acompañan el capítulo 23 no son decimales, sino una secuencia. Es decir que después de .9 sigue la numeración con .10, .11, .12 etc.

⁵⁹ *Op. cit.* pp. 12 y 13.

mucha mayor capacidad para evitar que el tema laboral se estanque con el paso de los años y las disposiciones no funcionen.

Por último, quiero discutir la disposición más controversial y conocida en México dentro del propio Capítulo 23: el Anexo 23-A sobre la representación de los trabajadores en la negociación colectiva en México.⁶⁰ Para nuestro análisis a dos niveles el contenido de este anexo es particularmente importante para entender la reforma laboral y nos ayudará a responder por qué México aceptó el Protocolo Modificatorio: mi pregunta de investigación. El Anexo 23-A dice: “México adoptará y mantendrá las medidas establecidas en el párrafo 2 (dentro del Anexo), las cuales son necesarias para el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, considerando que el gobierno mexicano entrante en diciembre de 2018 ha confirmado que cada una de estas disposiciones está dentro del ámbito de aplicación del mandato otorgado al gobierno por el pueblo de México en sus elecciones”. Es decir, se reconoce que todo el contenido del Capítulo 23 y, específicamente el Anexo 23-A es un acuerdo que acepta el gobierno entrante de López Obrador y que tiene el compromiso de cumplir. Esto es muy importante para entender de manera completa la negociación y la aceptación de México.

Las medidas establecidas que se mencionan del párrafo 2 son siete en total. Son medidas, que las Partes exigen de México, que derivan de las ineficiencias, ausencias y violaciones laborales que, como vimos anteriormente, ocurrieron las últimas dos décadas en todo el país. No sorprende que la primera medida que México establezca en sus leyes laborales debe ser el derecho de los trabajadores a participar en actividades concertadas de negociación colectiva, y prohibir en la ley laboral, el dominio o interferencia del empleador en actividades sindicales,

⁶⁰ *Loc. cit.* pp. A-1, A-3.

discriminación o coerción contra los trabajadores por virtud de actividad o apoyo sindical, y por la negativa a negociar colectivamente con el sindicato debidamente reconocido.

México se compromete a establecer y mantener órganos independientes e imparciales para registrar las elecciones sindicales y resolver controversias relacionadas con contratos colectivos y el reconocimiento de sindicatos. Es decir, que el T-MEC obligó en el diseño de la aplicación de la Reforma Laboral a modificar las Juntas de Conciliación y Arbitraje que tantos problemas tenían en toda la República. Se pide de México una legislación que establezca una entidad independiente para conciliación y registro de sindicatos y contratos colectivos, que tomó la forma del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.⁶¹ También demanda legislación que establezca tribunales laborales independientes para la resolución de controversias laborales, y en la reforma veremos que esta legislación permitió transferir los tribunales del poder ejecutivo al poder judicial.

El Anexo 23-A dicta que México establecerá en sus leyes laborales un sistema efectivo para verificar que las elecciones de los líderes sindicales sean llevadas a cabo a través de un voto personal, libre y secreto de los miembros del sindicato. México además deberá adoptar legislación que requiera verificación por parte de una entidad independiente que los contratos colectivos cumplen con los requisitos legales relativos al apoyo de los trabajadores, con el fin de que puedan registrarlos y entren en vigor. La legislación también dispondrá que todos los contratos colectivos existentes se revisarán al menos una vez durante los cuatro años siguientes a la entrada en vigor de la legislación. Es decir, gracias al Anexo 23-A, tanto nuevos contratos colectivos cuanto los contratos vigentes tendrán que ser legitimados ante la nueva autoridad

⁶¹ Cuyo registro laboral será electrónico y transparente, además de recibir recursos a través de concurso de Estados Unidos para consulta y asistencia técnica en la digitalización de los contratos colectivos aquí depositados (<https://centrolaboral.gob.mx/>). Esta nueva institución gubernamental entró oficialmente en funciones a partir del 15 de noviembre del 2020.

central o perderán validez, por lo que una empresa con un contrato colectivo no legitimado estaría en violación del T-MEC y se haría acreedora a una disputa comercial de acuerdo con los mecanismos del Acuerdo. Estas revisiones contractuales para que las bases obreras voten no solo al inicio del proceso sino también al final de la negociación colectiva es una demanda de Estados Unidos. De acuerdo con mis entrevistas esta condición no estaba en la propuesta de reglamentación original de MORENA para la Reforma Laboral. Incluso el artículo décimo primero transitorio de la ley laboral menciona que este cambio es una obligación aceptada por México con Estados Unidos en el T-MEC. Es decir, en algunos sentidos las exigencias en el T-MEC fueron más rigurosas que el grupo dentro de MORENA que llevaba décadas intentando reformar el asunto laboral en el país.

Por último, el Anexo 23-A concluye en su párrafo tercero que es la expectativa de Estados Unidos y Canadá que México adopte la legislación descrita anteriormente antes del 1° de enero de 2019. Y explica que se entiende además que la entrada en vigor de este Tratado podrá retrasarse hasta que dicha legislación entre en vigor. Estas últimas palabras, iluminan nuestro camino para resaltarla importancia del tema laboral y la aceptación de México, así como el hilo que une toda la situación laboral desde el ACLAN, pasando por el TPP, el T-MEC, la Reforma Laboral y, finalmente, el Protocolo Modificadorio. No hay disposición igual en ninguna otra parte del T-MEC, sencillamente el nuevo acuerdo no entraría en funciones hasta que la legislación correspondiente entrara en vigor en México. Aunque la legislación no fue aceptada el 1° de enero, lo señalo aquí para mostrar la importancia de la legislación en el proceso de ratificación, y por lo tanto, al juego a dos niveles.

3.2 La Reforma Laboral

Con los antecedentes anteriores debe tenerse una buena idea de las deficiencias del ámbito laboral mexicano. Si bien he explicado como el ACLAN no tenía el diseño necesario para imponer a México sanciones que modificaran las violaciones observadas y reportadas, el problema laboral es mucho más grande e institucional, constituía un impedimento a las demandas de cambio tanto del exterior cuanto del interior. El cambio que se verá en la normativa laboral en los acuerdos internacionales primero con el TIPAT y finalmente con el T-MEC tienen su respuesta al interior del país con la Reforma Constitucional Laboral de 2017.

Durante el seminario de el Mexico Institute del Wilson Center⁶², que contaba con la asistencia de la secretaria del trabajo y seguridad social, Luisa María Alcalde Luján, se discutió que la reforma laboral es el resultado de una lucha histórica por parte de los obreros mexicanos de democratizar el trabajo, poder elegir libremente a sus líderes sindicales y acceder a la negociación colectiva. Es decir, la reforma existe y es consecuencia de la necesidad interna de corregir las violaciones laborales observadas desde los reportes del ACLAN y vividas en la cotidianidad de los trabajadores mexicanos. De esta manera el propósito de la reforma es el acceso a la justicia para trabajadores y empleadores.

Mientras en el Nivel 1 se empieza a negociar el T-MEC; en el Nivel 2, se da origen a la Reforma Laboral. En el marco de las negociaciones del TIPAT, México concretó una importante Reforma Constitucional en materia laboral, publicada en febrero de 2017. Aquí se sentaron las bases para reformar el sistema de justicia laboral y avanzar en los temas de democracia sindical y negociación auténtica que se concretaron en la reforma a la ley federal del trabajo: publicada en

⁶² Institute, “USMCA: Mexico’s Perspective on Labor Provisions and Mexico’s Labor Reforms”, septiembre de 2019.

el Diario Oficial de la Federación el primero de mayo del 2019⁶³. Sin embargo, por existir una diferencia importante entre la promulgación de la Reforma Laboral y de la reforma a la ley federal del trabajo, y estando pendiente la legislación secundaria: surge la necesidad del equipo negociador estadounidense de incluir disposiciones al respecto que se reflejan en el Anexo 23-A del T-MEC. En la misma conversación para el Wilson Center, se consideró que entre los cambios importantes de la reforma está la introducción del voto personal, libre, directo y secreto; la creación de los tribunales; la eliminación de las juntas de conciliación y arbitraje, y “los compromisos asumidos por México en el T-MEC frente a Estados Unidos y Canadá”.⁶⁴

Es importante explicar que entre la Reforma Constitucional y la reforma a leyes reglamentarias nos encontramos en dos momentos políticos muy distintos. Como ya expliqué anteriormente, el presidente Peña Nieto encuentra que, para negociar el TPP, Estados Unidos establece como condición el llevar a cabo una reforma laboral: condición que le da a conocer al presidente la representante demócrata Nancy Pelosi en su visita a México en mayo del 2016.⁶⁵ Días después de esta reunión el gobierno de Peña Nieto mandó la iniciativa de reforma laboral al Congreso, la cual tarda solo 10 meses en ser aprobada por una mayoría de los congresos estatales.

Sin embargo, en este proceso se intentó modificar la reforma por parte de senadores priistas que querían apoyar a los empresarios y sindicatos corporativos para incluir cuestiones que mantuvieran sus ventajas del sistema laboral anterior, esto último prendió alarmas en Estados Unidos.⁶⁶ En palabras de Arturo Alcalde Justiniani, “dos senadores que se ostentan como líderes sindicales, Tereso Medina Ramírez de la CTM e Isafás González Cuevas de la

⁶³ Economía., “Seminario T-MEC TIPAT”.

⁶⁴ Institute, *Ibid.*

⁶⁵ Excélsior, “Destaca Nancy Pelosi diálogo con Peña Nieto”, *El Diario Mx*, 2016.

⁶⁶ Maquila Solidarity Network, “Will Mexico’s Labour Justice Reform Deliver Justice for Workers?”, enero, 2018.

CROC [presentaron iniciativas que] tornan imposible el ejercicio de los derechos colectivos laborales”. Estas iniciativas contienen la subcontratación libre (outsourcing), quitar la exigencia del voto secreto, ceder control a los sindicatos charros del nuevo órgano de registro de contratos colectivos, disminuir la transparencia, limitar la sindicalización de las aerolíneas, cancelar las garantías sobre el aviso de despido y crear un mecanismo que aprobara en automático los contratos colectivos cuando la autoridad no respondiera en tiempo.⁶⁷

Ya con la elección de López Obrador, y su mayoría en las cámaras, se vivió un momento político diferente al momento de redactarse las leyes secundarias para la aplicación de la reforma, que explicaré a continuación, y lo más probable es que hubiera una reglamentación mucho menos extensa, novedosa y profunda con otro grupo en el poder.⁶⁸

La legislación establece plazos de implementación que implican una homologación a nivel federal para finales del año 2021. Por lo tanto muchos de los avances técnicos que veremos más adelante y que servirán para cumplir la normativa laboral aceptada en el Capítulo 23 y el Protocolo Modificatorio tendrán un desfase temporal y geográfico en su implementación. Esto es importante porque significa que hasta que se completen estos períodos de implementación habrá espacios en el país en los que se podrían señalar violaciones de México al T-MEC pero que todavía no se completa el período de tiempo para que las leyes mexicanas se implementen completamente. De acuerdo con la secretaria de trabajo esto es un compromiso para las autoridades, el poder judicial, el poder ejecutivo con los actores en las relaciones laborales como sindicatos y empleadores.⁶⁹

⁶⁷ Arturo Alcalde Justiniani, “Grotesca iniciativa de reforma laboral”, *La Jornada*, el 9 de diciembre de 2017.

⁶⁸ Hay que comentar que la actual secretaria de trabajo y previsión social es hija del abogado laboralista Arturo Alcalde Justiniani a quien acabamos de leer.

⁶⁹ Institute, *Ibid.*

Los ejes fundamentales de la reforma, los cuáles se relacionan con las violaciones que se reportaron bajo el sistema del ACLAN por el departamento del trabajo de los Estados Unidos, son: cambiar el modelo de justicia; agilizar la resolución de conflictos, y asegurar la auténtica negociación y elección de sindicatos.

En cuanto al primer eje, cambiar el modelo de justicia, se establece una transición de las juntas de conciliación y arbitraje a tribunales laborales. El cambio consiste en que, en materia laboral, la justicia dependía del poder ejecutivo a nivel local y federal; ahora será una función del poder judicial. Como vimos anteriormente con este cambio se elimina la posibilidad de impedir que el registro a sindicatos independientes se bloquee en juntas compuestas por un sindicato charro, la empresa y el gobierno local. En otras palabras, el proceso administrativo de registro para nuevos sindicatos, que la junta trataba como un bien escaso, en teoría, desaparecerá con la transición a los tribunales laborales.⁷⁰

El otro eje es el cambio al procedimiento de resolución de conflictos mediante el cual se privilegia la conciliación. El plan es que la primera etapa de una controversia se intente resolverla mediante la conciliación ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. De no lograrse la conciliación, la controversia pasará a los tribunales con una constancia de no conciliación como prueba de que se dio un primer intento de resolverla. Directamente la secretaria Alcalde y su equipo aseveraron que el propósito de estos cambios es acercar la justicia a los trabajadores y agilizarla porque actualmente enfrentarte a un conflicto laboral en México significa un proceso de 4 a 10 años en resolverse, y esta tardanza en la justicia provoca que los trabajadores no quieran presentar sus demandas porque los costos son muy altos y la justicia

⁷⁰ Luisa Alcalde Luján, “Labor Commitments for Mexico under the USMCA”, 2020.

demasiado lenta. En resumen, la gran apuesta es a procedimientos más cortos, con independencia y mayor prontitud para resolver los conflictos.

El tercer eje y el más importante de la reforma para el gobierno en turno es la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica. De voz propia de la secretaria de trabajo sabemos que el día a día en México era que los propios sindicatos establecían reglas para elegir dirigentes de manera indirecta y a mano alzada. Es decir, se reconoce oficialmente que la existencia de sindicatos charros y contratos fantasma son un gran problema en el país. Estas prácticas ofrecían resistencias gigantescas para permitir que los trabajadores eligieran a sus representantes de forma libre, directa y secreta, y con los cambios se eliminan los elementos coercitivos de represión y despidos que son comunes en la elección de los dirigentes sindicales.

En otras palabras, los 3 ejes de la reforma son de vital importancia porque, como vimos en los reportes publicados de investigaciones bajo el ACLAN como el 2015-04 (México), estas prácticas eran una de las causas más importantes de descontento en Estados Unidos con México en la relación comercial.⁷¹

Los cambios a la ley federal del trabajo también significan, en teoría, un padrón confiable y condiciones de piso parejo para los trabajadores que quieran disputar cargos de elección sindical. Con igual importancia se señala el procedimiento al que se someterán los contratos colectivos para proteger a los trabajadores y eliminar las malas prácticas que perjudican a México. De acuerdo con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la existencia de contratos de protección patronal desvirtuó la importancia de la organización laboral y de negociar regularmente los contratos, y se estima que el porcentaje de contratos de protección en México es

⁷¹ Agreements, “Public Report of Review of Submission No. 2015-04 (Mexico)”, *Op. Cit.*

muy alto⁷². Estos contratos son arreglos informales e ilegales entre empresa y sindicato que no consultan a los trabajadores al momento de decidir quién los representa y cuáles serán sus derechos que se respeten en el contrato colectivo. El problema es tan extendido que la misma secretaria Alcalde asevera que este esquema se convirtió en la norma en el país.

Sin embargo, todos los cambios que acabamos de ver son a futuro, pero la reforma también tiene el propósito de traer justicia y democracia sindical a quien hoy en día laboran bajo contratos de protección patronal. Para cumplir esta meta, los contratos colectivos firmados antes de la reforma tienen que pasar por un procedimiento de legitimación de contratos colectivos, y los empleadores están obligados a darle una copia física a todos sus empleados. Posteriormente, se someterá el contrato colectivo a consulta entre los trabajadores quiénes ejercerán su voto libre, personal y secreto con la presencia de la autoridad laboral o un fedatario público. Por último, los trabajadores deciden si están de acuerdo o no con el contrato colectivo por medio de otra votación. El plan es de esta manera limpiar todos los contratos de protección que no tengan el respaldo de los trabajadores. Para que un empleador firme con un sindicato este debe contar con una constancia de representatividad, otorgado a quienes junten más del 30% de los votos en una planta.

Para cambiar el modelo de los registros sindicales y el depósito de los contratos colectivos se contempla la creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) quien se va a encargar de todos los registros laborales del país, de tal manera ya no van a ser los gobiernos estatales los que dan o niegan registros. La secretaria del trabajo nos dice que este cambio corresponde a que “históricamente se hacen decisiones más políticas” que de

⁷² Institute, “USMCA: Mexico’s Perspective on Labor Provisions and Mexico’s Labor Reforms”, *Ibid.*.

justicia⁷³ Lo cual se reflejaba en los reportes bajo el ACLAN que acusaban a los gobiernos estatales de interrumpir el debido proceso de la democracia sindical.

Esta reforma corresponde a procedimientos internos dentro de México, el Nivel 2 de mi análisis, pero cabe destacar que tiene múltiples conexiones internacionales. Como el hecho de que acompañando la reforma el Senado de la República en 2019 ratificó los convenios de la Organización Internacional del Trabajo de libertad de asociación, esto en la Declaración Fundamental de Principios y Derechos de 1998. También, para implementar la reforma laboral México ha recibido la cooperación y el apoyo internacional del Banco Interamericano de Desarrollo, la OIT, el departamento de trabajo de los Estados Unidos y el ministerio federal de trabajo de Canadá. Este apoyo se concentra en el entrenamiento de oficiales de gobierno y el desarrollo de herramientas tecnológicas.⁷⁴

Con todo lo anterior, la nueva reforma que fue discutida en el Congreso cuando se empezó a negociar el T-MEC y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de mayo del 2019⁷⁵ está en alineamiento con las obligaciones laborales del T-MEC.⁷⁶ Sobre la libertad de asociación, los artículos 357 y 358 de la ley federal del trabajo garantizan el cumplimiento de la normativa estipulada en el Anexo 23-A art. 2 (a) del T-MEC; los derechos a la negociación colectiva que se requieren para cumplir con el Anexo 23-A art. 2 (c) (d) (e) (f) se encuentran en la LFT artículos 371 y 897 que garantizan el voto personal, libre, directo y secreto, y en los artículos 390 Ter y 400 Bis que imponen un periodo de cuatro años para ratificar todos los contratos colectivos por la mayoría de los trabajadores representados. Por último, sobre justicia laboral, la creación del CFCRL, por el artículo 590 A – D, se alinea con el Anexo 23-A art. 2 (b)

⁷³ Institute, *Ibid.*

⁷⁴ Luis Alcalde Luján, “Labor Commitments for Mexico under the USMCA”, *Ibid.*

⁷⁵ “Ley Federal del Trabajo” (Diario Oficial de la Federación, 1970).

⁷⁶ Luján, “Labor Commitments for Mexico under the USMCA” *Ibid.*

(i); y la eliminación de juntas de conciliación y arbitraje para ser sustituidas con los tribunales del poder judicial, los artículos 604 y 605 cumple también con el Anexo 23-A art. 2 (b) (ii)⁷⁷

Es importante explicar que, de acuerdo con los compromisos del T-MEC, México ha recibido asistencia para la implementación de la Reforma Laboral. Los gobiernos de Canadá y Estados Unidos han demostrado gran interés en el contenido y la implementación de la Reforma Laboral. Durante la visita de la Ministra de Empleo, Desarrollo de Fuerza Laboral y Trabajo de Canadá, Patricia Hadju, a México el 2 de agosto del 2019, se acordó la creación de un Grupo de Trabajo entre México y Canadá que coadyuvara en los esfuerzos realizados para propiciar que funcionarios canadienses y mexicanos compartan experiencias sobre el ejercicio de los derechos objeto de la Reforma Laboral.⁷⁸ De igual forma, una Delegación de Congresistas de Estados Unidos realizó una visita a México el 19 de julio de 2019⁷⁹, ocasión en la que ofreció el apoyo de su Gobierno para desarrollar programas de capacitación, así como diseñar plataformas y sistemas electrónicos que permitan implementar adecuadamente la Reforma Laboral en nuestro país y las disposiciones exigidas a México en el Anexo 23-A. En el Reporte T-MEC, documento oficial de la Secretaría de Economía, se asevera que este apoyo por parte de los socios del T-MEC, autoridades y actores involucrados en la Reforma Laboral, “se verá reflejado en la adopción de mejores prácticas que mejorarán las condiciones de trabajo en México, en línea con las prioridades establecidas por el presidente López Obrador”.⁸⁰

⁷⁷ “Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, *Ibid.*”

⁷⁸ Roxana González, “Reforma laboral de México es aprobada por Canadá”, *El Sol de México*, agosto de 2019.

⁷⁹ Secretaría de Economía, “La Secretaria Graciela Márquez se reunió con Congresistas de Estados Unidos encabezados por Earl Blumenauer para tratar temas del T-MEC” (Ciudad de México, 2019).

⁸⁰ Economía, “Reporte T-MEC”.

3.3 Las negociaciones laborales en el TMEC

Para contestar esta parte del trabajo, en especial con el método a dos niveles, realicé entrevistas con los jefes de las negociaciones, miembros de los equipos negociadores y asesores dentro del gobierno de distintas carteras encargadas de la negociación, esenciales para el tema de la normativa laboral en el T-MEC y los anexos.

A continuación explicaré cómo se desarrollaron las negociaciones del Capítulo 23 laboral, el Anexo 23-A y, finalmente, el Protocolo Modificadorio con atención especial a los Anexos 31 A y B. Los eventos que integraron la mayor parte de la negociación, exceptuando el Protocolo Modificadorio, postulan 3 figuras indispensables que lideraron el equipo e incluso compartieron un espacio de acción pública simultánea en la negociación durante los últimos meses de la administración del presidente Peña Nieto en 2018: Idelfonso Guajardo Villareal, Secretario de Economía; Luis Videgaray Caso, Secretario de Relaciones Exteriores; y Jesús Seade Kuri quien se integró como el representante del equipo de transición del gobierno electo.

Como parte del proceso de investigación y como fuente principal de la información en la siguiente sección se realizaron entrevistas con el Embajador Jesús Seade Kuri; miembros del equipo del embajador durante las negociaciones que solicitaron el anonimato total; el Titular de Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral Esteban Martínez Mejía, y el ex Director General de Disciplinas de Comercio Internacional y negociador del Capítulo 23, Ricardo Aranda. En resumen, se realizaron entrevistas con actores públicos de la Secretaría de Economía; de Relaciones Exteriores; y de Trabajo y Previsión Social. En la siguiente sección no se citará directamente a algunos entrevistados para respetar las condiciones en las que aceptaron conceder la entrevista (Todas las entrevistas se llevaron a cabo entre octubre y diciembre de 2020).

3.3.1 Las negociaciones del Capítulo 23 – el tiempo de Guajardo.

La normativa laboral acordada en el T-MEC y los distintos mecanismos para ejercerla son la culminación de un proceso difícil de la negociación que, de acuerdo con actores presentes, se complicó desde el inicio de las negociaciones, antes de que llegara el nuevo equipo encabezado por Jesús Seade.

Las Partes se juntaron en las mesas de negociaciones en agosto de 2017, mucho antes de las elecciones presidenciales en México. En este momento quien encabezaba las negociaciones fue Ildelfonso Guajardo Villarreal. Entre los actores que presenciaron la actuación de Guajardo en las negociaciones hay un consenso de que había hecho un muy buen trabajo, la única nota disonante cae sobre el tema laboral.⁸¹ Algunos consideraron que Guajardo no le otorgó al tema laboral la relevancia debida en un inicio, aunque esta es una observación hecha desde la distancia cuando podemos ver que el tema sería una prioridad para la conclusión de las negociaciones y la ratificación final del T-MEC en el nivel 2 de Estados Unidos. En todo caso, Guajardo no fue el único que desestimó la importancia del tema laboral, el sector patronal y el gobierno de Peña Nieto le apostaron a atender las preocupaciones de Estados Unidos sin volver la bandera laboral el punto principal de las negociaciones.

De acuerdo con la experiencia de los entrevistados, en la mesa de negociaciones no se consultó activamente a los representantes de la STPS, no había interés ni compromiso en empujar todos los cambios de la Reforma Laboral de 2017. Es decir, durante las negociaciones originales del Capítulo 23, en el Nivel 1, se mandaban señales desde el Nivel 2 dentro de México de desinterés por el tema. Tanto así que a pesar de tener un mandato constitucional de febrero de

⁸¹ Edición, “Priorizar tema laboral en nuevo TLCAN, un parteaguas: Guajardo”, 8 columnas, 2017, <https://8columnas.com.mx/internacional/priorizar-tema-laboral-en-nuevo-tlcan-un-parteaguas-guajardo/>.

2017 para hacer las reformas a las leyes secundarias laborales en un año, para febrero de 2018 la fecha pasó y no hubo ningún avance.

El desinterés, sumado al intento de senadores del PRI, Tereso Medina Ramírez de la CTM e Isaías González Cuevas de la CROC, representantes de los sindicatos tradicionales, por cambiar la redacción de la reforma laboral del 2017 para incluir su representación y la patronal en el nuevo órgano administrador, alarmó mucho en Estados Unidos. Incluso si la representación tripartita no fuese sustantiva, la suma de quiénes proponían los cambios y la semejanza con el sistema de las juntas de conciliación y arbitraje dieron el mensaje desde nivel 2 en México, a través del nivel 1, al nivel 2 de Estados Unidos de no querer comprometerse al cambio sustantivo del asunto laboral en el país.⁸²

A partir de las entrevistas realizadas para esta investigación parece ser que la perspectiva original del equipo liderado por Guajardo era que el Capítulo 23 laboral sería una copia del Capítulo 19 laboral del TIPAT con pocas modificaciones. Aunque en retrospectiva es más sencillo ver que el tema laboral fue la clave para llevar a buen puerto las negociaciones, lo cierto es que en su momento Guajardo tampoco fue descuidado con el tema.

Es decir, el aparente desinterés fue una estrategia: dejar temas espinosos hasta el final de la conversación. Con ayuda de actores dentro de la STPS, las negociaciones del Capítulo 23 se empujaron al final de todo el paquete de negociaciones porque se sabía que podría ocasionar conflictos que trabaran el avance en otros temas.⁸³ Esta estrategia, es una medida de ampliar el *win set* estadounidense, de tal forma que otros temas no sirvan como palancas o presiones para forzar a México a aceptar en el tema laboral y mejorar la posición de México. En efecto, como

⁸² “Rep. Sander Levin: No Democratic support for NAFTA without Mexican labor reform”, Inside U.S. Trade, 2017, <https://insidetrade.com/daily-news/levin-no-democratic-support-nafta-without-mexican-labor-reform>.

⁸³ “Anti-TPP Democrats, labor and environment groups gird for NAFTA objectives”, *Inside U.S. Trade*, 2017.

previnieron originalmente quienes llevaban a su cargo tanto la mesa laboral cuanto la ambiental, en la primera parte de las negociaciones lo que se acordó fue un bosquejo muy general en el cual, en buena medida, se tenía una copia del capítulo 19 laboral del TPP-TIPAT. Ese primer bosquejo es descrito por los entrevistados como un borrador con poca imaginación. Después de todo, el texto negociado un par de años antes, en el TPP, era muy sólido: condensaba y tomaba los principios más importantes de la OIT además de incluir un mecanismo de consultas de varios niveles para resolver las controversias a través del diálogo.

Sin embargo, los problemas para el equipo negociador mexicano empezaron en el nivel 2 dentro de Estados Unidos. Los demócratas, hostiles a los esfuerzos de la administración republicana y empoderados por las elecciones intermedias gracias a su victoria en la Cámara de Representantes, aseveraron que en el tema laboral era una necesidad ir adelante y más profundamente. Los entrevistados presentes describen que la contraparte estadounidense utilizó la palabra *enforcement* para explicar cuál era su principal demanda; y “en México nos tardamos en entender un poco a qué se referían” de acuerdo con Jesús Seade. De esta manera, el análisis a dos niveles nos ayuda a explicar que el gobierno de la administración Trump redujo su *win set* porque las amenazas de los demócratas convirtieron a Estados Unidos en un posible desertor involuntario de las negociaciones por tener más dificultades para ratificar el T-MEC, es decir, pasan a tener una posición más fuerte en la mesa de negociación frente a las otras dos Partes.

3.3.2 Las negociaciones del Anexo 23.A – el tiempo de Videgaray

La segunda etapa de las negociaciones laborales empieza a finales de 2018, cuando, por las causas mencionadas anteriormente, la prioridad de comprometer a México a ejercer una reforma laboral integra subió a las más altas esferas de discusión. Es decir, durante los últimos

meses del gobierno de Peña Nieto empezaron las negociaciones del Anexo 23-A cuyo objetivo principal era anclar las reformas secundarias más estrictas para realizar lo escrito en la constitución mexicana.

El Capítulo 23 estaba muy cerca de cerrarse pero se sabía que los demócratas estaban empujando por modificaciones. Originalmente los negociadores mexicanos, liderados en estos últimos meses por el Secretario Videgaray, no sabían qué forma tomarían las demandas demócratas, pero se esperaba que lo implementasen directamente sobre el Capítulo 23 porque se sabía que una carta paralela les recordaría la frustración del ACLAN. Es en ese momento que se concibió el Anexo 23-A que contiene obligaciones específicas para México. Estas obligaciones condensan en buena medida los compromisos asumidos por la reforma constitucional de 2017. Estos tres compromisos eran la desaparición de las juntas de conciliación y arbitraje; el establecimiento de mecanismos para alcanzar la democracia sindical; y un sistema de justicia donde el registro de los sindicatos transitara del poder ejecutivo a un organismo autónomo.

En parte, las demandas encontradas dentro del Anexo responden a la mala experiencia del gobierno estadounidense por los intentos en el congreso mexicano para dar marcha atrás en la legislación secundaria a los compromisos de la reforma constitucional. Como mencioné anteriormente, en el último año del gobierno de Peña Nieto hubo intentos tanto por líderes de sindicatos tradicionales cuanto por coaliciones patronales para reinstaurar su presencia en el organismo autónomo en copia de las prácticas de las juntas de conciliación y arbitraje.⁸⁴ Por el miedo de que dentro de la legislación secundaria en México se viciaran los compromisos de la reforma constitucional es que se aterrizaron los principios de la reforma en el T-MEC, y se insistió que deberían incorporarse en las reformas secundarias. Sumado al alto nivel que había

⁸⁴ Gabriela Bensusán y Kevin Middlebrook, “Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México”, *Foro Internacional* 55, núm. 3 (241) (2020).

tomado el tema, la negociación del Anexo 23-A se llevó a cabo por el equipo del canciller Videgaray. El equipo de Economía, relegado a un puesto asesor pero no negociador dentro del Capítulo 23 que habían redactado, fue sustituido por una mesa de alto nivel entre Videgaray, miembros de la STPS, USTR, y al final del proceso por el subsecretario Seade con su equipo de transición.⁸⁵

La táctica de negociación de Videgaray consistió en mantener la información en el Nivel 1 sellada ante presiones en el Nivel 2 en México. Y la incorporación de Seade continuó y avaló esta táctica, conformando un equipo muy pequeño, menor a 10 miembros y cercanos a él, para las negociaciones en Washington del T-MEC, esto de acuerdo con miembros del equipo de Jesús Seade cuando era subsecretario para América del Norte en la SRE.

Actores cercanos al proceso destacan que eran sorprendentes las demandas de Estados Unidos en el Anexo 23-A, que se había convertido en un elemento propio y separado del resto del Capítulo 23. Mientras el Capítulo 23 se negoció sentados en una mesa, conversando con las contrapartes, buscando soluciones y con Canadá; el Anexo 23-A no incluyó a Canadá, y su redacción parece indicar haber sido acordada entre el canciller Videgaray y el representante Lighthizer.

Al final de este proceso se da la llegada de Seade a Washington quien avala y agrega un primer párrafo al texto del Anexo 23-A, dando a Estados Unidos la confianza para firmar el T-MEC. De acuerdo con el mismo Jesús Seade y otros entrevistados, la comunicación se mantuvo en el más alto nivel con el presidente de la república López Obrador, el canciller Ebrard, la secretaria Márquez y la secretaria Alcalde. Otros miembros del gobierno describen que sólo tenían una idea muy general de los avances, y fuera del equipo de Seade no había más

⁸⁵ Carmen Luna, “ENTREVISTA: Jesús Seade, el hombre que salvó el T-MEC por su influencia en Washington”, *EL CEO*, 2019.

representantes del nuevo gobierno en Washington.⁸⁶ A través de mis entrevistas puedo asegurar que la instrucción que recibió Seade desde presidencia fue conseguir la firma de Estados Unidos de manera rápida y en términos que no limitaran la soberanía del país.⁸⁷

De acuerdo con actores cercanos al proceso, en el “cuarto de junto”, miembros del empresariado mexicano como Antonio del Valle dicen que estuvieron muy pendientes pero no tuvieron la influencia en la negociación del texto que deseaban.⁸⁸ De acuerdo con mis entrevistas, incluso fue el equipo de Economía, quien no negoció el Anexo 23-A pero tenía la mejor relación con el sector privado, el que le presentó el contenido del Anexo a los empresarios y recibieron una recepción muy hostil. Claramente, era para algunos empresarios una especie de traición y no estaban contentos con lo acordado. La culpa se impuso en sus mentes sobre Jesús Seade, en parte porque algunos actores del sector privado y de la opinión pública, acreditan la totalidad de la negociación a las mesas de alto nivel de Seade con USTR, e interpretan el primer párrafo como prueba de que fue el equipo de Seade el que negoció el Anexo 23-A:⁸⁹

México adoptará y mantendrá las medidas establecidas en el párrafo 2 (del Anexo), las cuales son necesarias para el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, considerando que el gobierno mexicano entrante en diciembre de 2018 ha confirmado que cada una de estas disposiciones está dentro del ámbito de aplicación del mandato otorgado al gobierno por el pueblo de México en sus elecciones.⁹⁰

⁸⁶ Gobierno de México, “USMCA Ratification Advances After Meetings in Washington, D.C.”, Press Release 370, 2019, <https://www.gob.mx/sre/prensa/usmca-ratification-advances-after-meetings-in-washington-d-c?idiom=en>.

⁸⁷ La lista de los acompañantes de la comitiva a Washington además del equipo particular de Seade incluyen al exsubsecretario, al actual Director General para América del Norte Roberto Velasco, el jefe de las relaciones con el Congreso de la embajada de México Héctor Ortega, y el Director General encargado de la oficina especial de la reforma laboral Esteban Martínez. En el *press release* del gobierno mexicano se adjunta evidencia fotográfica.

⁸⁸ Anthony Esposito y David Lawader, “Mexican businesses focus on labor provisions as they pore over USMCA trade deal text”, *Reuters*, el 11 de diciembre de 2019.

⁸⁹ *Loc. Cit.* Esposito y Lawader.

⁹⁰ Capítulo 23, “Laboral”, Anexo 23-A, p. 23-A-1.

De esta manera el texto firmado por el presidente Peña Nieto el 30 de noviembre de 2018 en Buenos Aires incluía un anexo comprometiendo al gobierno de López Obrador. Otra interpretación de los hechos es que para aliviar la aceptación del contenido del Anexo 23-A en el nivel 2 en México, que había sido mal recibida, como atestiguan quienes en Economía presentaron su contenido al sector empresarial, el canciller Videgaray acordó con el subsecretario Seade la incorporación del primer párrafo como muestra de que era un compromiso del nuevo gobierno, quien abiertamente defendía su posición en favor de los trabajadores, y no del gobierno saliente que había intentado mantener en bajo perfil el tema laboral. Lo cierto, es que la presencia del primer párrafo es una muestra de que el gobierno entrante se mostraba comprometido con el tema laboral y, especialmente, con la buena culminación y aprobación del T-MEC.⁹¹

Por un lado, el canciller Videgaray parece haber aceptado el Anexo 23-A para poder terminar el sexenio de Peña Nieto con la firma del T-MEC, por otro lado, su contraparte del nuevo gobierno, Jesús Seade, como jefe de las negociaciones en un juego a dos niveles, tuvo un respaldo muy grande por parte del nuevo presidente de la república, López Obrador. Actores cercanos describen que aunque no era carta blanca, Seade tuvo mucho poder de decisión en Washington. Situación que informará la táctica de Seade de mantener sólo la comunicación mínima entre el Nivel 1 y el Nivel 2 de las negociaciones. Prueba de lo anterior es que la primera oportunidad que tiene el equipo de transición en la STPS para conocer el texto del Anexo 23-A, de acuerdo con Esteban Martínez, fue el 4 de noviembre del 2018, siendo la firma final del T-MEC el 30 de noviembre. Junto con el documento se les compartió la información de que era urgente cerrar las negociaciones, y, por lo tanto, solo tenían poco tiempo para hacer comentarios finales sobre el Anexo.

⁹¹ Karla Rodríguez, “Luisa María Alcalde celebra ratificación del T-MEC en Senado de EU”, *El Universal*, 2020.

Originalmente, en la STPS, el equipo del nuevo gobierno pensó que primero se informarían sobre los compromisos que habían aceptado todas las partes. Pensaban encontrar el tema de democracia sindical, la transición de las juntas de conciliación a los tribunales y la creación de procedimientos jurisdiccionales más ágiles. El equipo estaba tranquilo porque consideraban que los compromisos iban de la mano con su trabajo desde julio del 18 en la futura reforma laboral a la ley secundaria. Una vez que tuvieron el texto en sus manos se sorprendieron, el Anexo 23-A es completamente unilateral. Tuvieron un día para conocer el texto y decir con qué estaban de acuerdo y con qué no.

En una junta del sector trabajo del gobierno entrante con el saliente, el nuevo gobierno reafirmó que por su parte había congruencia entre este Anexo y sus planes. “No había tiempo” porque ya se exigía del Nivel 1 en Washington sus observaciones, y la administración saliente tampoco causó mucho ruido. Por el otro lado, en el cuarto de junto, los empresarios mostraron nerviosismo y entre algunos inclusive resentimiento por los textos, pero aceptaron el compromiso dentro de una lógica de asumir los cambios que estaban pasando en México con el nuevo gobierno y su ideología, su sentimiento era uno de inconformidad, incluso denunciándolos como hizo Gustavo de Hoyos de COPARMEX como “malos negociadores”.⁹²

El primero de diciembre empezó la comunicación formal entre el nuevo gobierno mexicano y el gobierno de Estados Unidos. Específicamente porque en el párrafo tercero del Anexo 23-A está escrito que “Es la expectativa de las Partes que México adoptará la legislación descrita anteriormente (en el Anexo) antes del primero de enero de 2019. Se entiende que la entrada en vigor de este Tratado podrá retrasarse hasta que dicha legislación entre vigor”.⁹³ En el nivel 2 mexicano, el primer paso para la ratificación era la aprobación de la legislación

⁹² *Ibid*, “Mexican businesses focus on labor provisions as they pore over USMCA trade deal text”.

⁹³ Capítulo 23, p. 23-A-3.

secundaria por parte del Congreso. Misma que tenía que ser congruente con los compromisos del T-MEC o no entraría en vigor el acuerdo. Es decir, era el trabajo de la STPS proponer al Congreso mexicano la legislación secundaria y Estados Unidos observó este proceso con detalle porque la administración anterior había completamente ignorado el mandato constitucional de tener las leyes secundarias de la reforma para febrero de 2018.⁹⁴

En la STPS recibieron llamadas del USTR y del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos el primer día de funciones del gobierno. Se iniciaron las conversaciones sobre la nueva legislación y se comunicó claramente que los Estados Unidos no quería sorpresas con respecto a lo que se comprometió el gobierno en transición en el Anexo 23-A. Esteban Martínez recolecta que en la primera semana tuvieron una reunión con USTR, y en diciembre se establecieron vínculos con la Secretaría de Economía para la legislación. El 23 de diciembre se presenta la iniciativa de reforma ante el Congreso, pero es hasta enero que surge la resistencia y se hacen escuchar los sectores que están en desacuerdo con la iniciativa:⁹⁵“Nos tocó defendernos de los sectores sindicales en el Congreso” dijo Jesús Seade. Si bien dentro de México, en el Nivel 2, tanto el sector patronal como el sindical tenían temas donde exigían cambios, el problema más grande vino de un señalamiento de Estados Unidos que ponía en el radar un punto donde no había plena coincidencia entre el Anexo 23-A y la iniciativa de reforma. El problema es que la iniciativa no contemplaba la posibilidad de que los trabajadores votaran para aprobar sus contratos colectivos después de las negociaciones. El gobierno reconocía que este era uno de los compromisos de México en el T-MEC, pero no se puso en la primera versión por las prácticas de negociación de contratos en México, donde se llama a un emplazamiento a huelga cada que inician las negociaciones, y esta nueva aprobación causaba mucho ruido entre los patrones.

⁹⁴ María Del Pilar Martínez, “Reforma a justicia laboral no logra materializarse”, *El Economista*, 2018.

⁹⁵ Edición, “La reforma laboral va pese a amparos de líderes sindicales, advierte AMLO”, *Expansión*, 2019.

Los empresarios expresaron al gobierno que no entendían porque era esta práctica necesaria. Y denunciaron que este cambio solo metería al empresariado en una dinámica en la que nunca se llegaría a acuerdos y habría muchas pérdidas por la extensión de las huelgas de acuerdo con quejas recibidas en las secretarías de Economía y Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, el gobierno metió el proyecto de modificación 390-ter durante la dictaminación de la iniciativa en el Congreso para cumplir con los compromisos de México. Esto no le gustó al sector patronal en el país, por lo que fue necesario enviar una comisión de alto nivel a Washington a comunicar los agravios dentro de México. Se reunieron en Washington Seade, la embajadora Bárcena, la secretaria Márquez y la secretaria Alcalde con la intención de explicar a Lighthizer y al USTR por qué era tan complicado para México cumplir con el voto a la aprobación de contratos colectivos. Esta había sido la demanda del sector empresarial que fuertemente se oponía al cambio y esperaba que el gobierno pudiera sensibilizar a nuestros socios comerciales. Sin embargo, Seade describe que después de las conversaciones, USTR escuchó, entendió y aseveró que era imposible dar un solo paso atrás.

El gobierno necesitaba del empresariado para poner en práctica la reforma laboral más importante en casi un siglo, por lo que pasarla sin su apoyo no era una opción. Después de todo el papel lo aguanta todo, pero la realidad no. Al regresar a México la comisión les informó a los empresarios de que no había opción sobre ese tema, entonces se hicieron distintas concesiones en la ley federal del trabajo en otros temas de su interés, incluyendo desplazar para más tarde en el sexenio el tema del outsourcing. Durante el proceso legislativo hubo que defender la iniciativa de los sectores sindicales representados en el Congreso que intentaron flexibilizar y suavizar algunos términos, pero no lo lograron. Hubo un entendimiento entre todos los partidos que no

podría haber desviación de lo negociado. Esto explica para mis entrevistados por qué un tema tan espinoso pasó por casi unanimidad en las dos cámaras del Congreso.

El 29 de abril las reformas a la ley secundaria fueron aprobadas sin cambios por el Senado, y el primero de mayo, día del trabajo, el gobierno de México publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la ley laboral. Y aunque tarde con respecto a la fecha del primero de enero de 2019 impuesto por el T-MEC, este parecía ser el último requisito que había atrasado la entrada en vigor del acuerdo. Sin embargo, pronto se entendió que los demócratas en Estados Unidos seguían descontentos.

Enforcement era la palabra que usaron para expresar sus agravios, aseveraron al entonces subsecretario y jefe de las negociaciones que no se veían mecanismos para que México cumpliera con lo comprometido. En septiembre de 2019, Richard Trumka, quien era entonces el líder del sindicato más importante de Estados Unidos AFL-CIO, visitó al presidente Obrador y al equipo de la STPS para discutir la implementación de la reforma laboral. La STPS presentó la estrategia, los planes y la voluntad del nuevo gobierno de llevar a cabo la reforma laboral por convicción, y así lo describe Esteban Martínez. Los siguientes meses, junio, julio y agosto, fueron ocupados por reuniones iguales con organizaciones sindicales de EE UU, y con los congresistas estadounidenses y sus equipos que no avanzaron el tema. Sin embargo la presión se mantenía enfáticamente en la falta de *enforcement*. La respuesta de Trumka a la STPS fue preguntar ¿cuál es el mecanismo que tenemos nosotros para asegurarnos que ustedes cumplan? De acuerdo con el mismo equipo de la STPS.

Dentro de la Secretaría del Trabajo se esperaba convencer a los demócratas que el plan de cuatro años del gobierno para implementar la reforma laboral sería suficiente pero, había que expandir el *win set* en Estados Unidos consiguiendo apoyo de algunos demócratas para ratificar

el T-MEC. Pero la presión por parte de los estos y sus aliados sindicales no paró, al contrario. En Washington causaba mucho ruido el tema del presupuesto para la implementación de la reforma en México. La demanda más fuerte de los representantes demócratas⁹⁶ era que se asignara no sólo el presupuesto del año corriente sino un presupuesto para los cuatro años que el plan de la reforma estimaba iban a ser necesarios.⁹⁷ Sin embargo, dentro de México, Hacienda destinó a la STPS un presupuesto mucho menor de lo solicitado por la Secretaría, y en Estados Unidos se dieron cuenta. La preocupación que generó el poco presupuesto en Estados Unidos se convirtió en un mensaje de que México no tenía un compromiso claro con la transformación de la normativa laboral. Jesús Seade relata que el siguiente paso fue sensibilizar a Hacienda, a través del Presidente de la República al que se le informó por qué el poco presupuesto había causado preocupación entre nuestros socios comerciales.

Afortunadamente, pronto se rectificó y la comisión de cuentas públicas en la cámara de diputados duplicó los recursos destinados a la reforma laboral. Simultáneamente, una delegación de congresistas encabezados por el representante Richard Neal visitaron México para reunirse con el presidente López Obrador el 8 de octubre de 2019. Esta delegación de representantes estadounidenses estaba conformada por aquellos que más atención tenían en el tema laboral, y por lo tanto, quienes iban a decidir si el T-MEC tendría el apoyo demócrata en el Congreso.⁹⁸ De acuerdo con actores involucrados de las secretarías de Relaciones Exteriores y Trabajo la respuesta del presidente fue intentar aliviar sus preocupaciones y convencerlos de que la implementación de la reforma laboral estaba en el centro de las convicciones de su gobierno.

⁹⁶ Richard Neal (D-Mass), presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes encabezó la delegación que también incluía a los representantes Bill Pascrell (D-NJ), Dan Kildee (D-Mich), Jimmy Panetta (D-Calif) y Jimmy Gomez (D-Calif).

⁹⁷ Roberto Morales y María Del Pilar Martínez, “EU se erige como auditor de reforma laboral mexicana”, *El Economista*, 2019.

⁹⁸ *Ibid*, Morales y Del Pilar Martínez.

Después de esa reunión, el Presidente López Obrador instruyó a la secretaria Alcalde y al subsecretario Seade de formar una delegación y entrevistarse con los sectores y representantes demócratas donde había inquietud de la estrategia de implementación de la reforma laboral. En el mismo contexto el presidente anunció en una conferencia de octubre que mandaría directamente una carta a la líder demócrata entre los representantes, Nancy Pelosi.⁹⁹

La delegación que fue a Washington los días 14 y 15 de marzo de 2019 fue acompañada por la embajadora Bárcena, y encabezada por Graciela Márquez, secretaria de Economía, Luisa Alcalde, secretaria de Trabajo y Previsión Social, Jesús Seade, subsecretario para América del Norte, Luz María de la Mora, subsecretaria de Negociaciones Comerciales Internacionales, y Alfredo Domínguez Marrufo, subsecretario del Trabajo. Durante su visita se tuvieron dos días de reuniones con asesores de la congresista Pelosi, y de los representantes demócratas más reacios a ratificar el T-MEC por el tema laboral.¹⁰⁰ La esperanza del equipo era que con las cartas escritas por el presidente de la república, la noticia del aumento del presupuesto para implementar la reforma a 1,401.9 millones de pesos¹⁰¹, y la misma presencia de distintos miembros del gabinete del gobierno mexicano sería suficiente para convencerlos.¹⁰² Sin embargo, esta visita sólo aclaró al equipo mexicano que el tema no se iba a cerrar hasta la negociación de un último anexo.

Es decir, el intento de México de ampliar el *win set* dentro de EE. UU. para ratificar el T-MEC fracasó. Sólo habría T-MEC si México aceptaba lo que se denominó el Protocolo

⁹⁹ Astrid Rivera y Teresa Moreno, “Enviaré AMLO carta a Pelosi para aprobar T-MEC”, *El Universal*, 2019.

¹⁰⁰ Embamex, “DELEGACIÓN DE ALTO NIVEL DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONCLUYE VISITA A WASHINGTON, D.C.” (Washington, DC, 2019).

¹⁰¹ Ariadna Ortega, “El PEF para 2020 da 1,401.9 mdp para implementar la nueva reforma laboral”, *Expansión*, 2019.

¹⁰² También se puede explicar la visita a Washington no como parte de una estrategia de negociación, sino como parte del proceso de demostración del compromiso mexicano. Esta comitiva de alto nivel no se sentó en la mesa de negociación del Protocolo Modificatorio, sino que fue enviada por la administración del presidente Obrador como parte un continuo recordatorio a los EE. UU. que se había avanzado en muchos otros temas ya pactados. Todo este proceso era importante porque informaría sobre los eventos en el nivel 2 dentro de México, los cuales estuvieron desconectados del nivel 1 por propia táctica del jefe de negociaciones Jesús Seade.

Modificatorio el cual tendría que contener provisiones que establecieran mecanismos estrictos de cumplimiento (enforcement) por parte de México que solicitaban los demócratas.

3.3.3 Negociaciones y Estructura del Protocolo Modificatorio – el tiempo de Seade

Aunque el equipo de transición estuvo presente en la negociación del Capítulo 23-A, no sería hasta después de la transición que, por la persistencia de falta de firma por parte del Congreso estadounidense, el equipo del ahora subsecretario para América del Norte, Jesús Seade, tomó el control completo. Ya en esta época y en el Protocolo Modificatorio no hubo injerencia de los negociadores anteriores.

El calendario de las negociaciones del Protocolo Modificatorio se inicia el día después de la firma del tratado en Buenos Aires y día uno del nuevo gobierno.¹⁰³ Ya en el mes de diciembre de 2018 se escuchaba el rechazo de los demócratas en la cámara de representantes. Las negociaciones del Protocolo empezaron desde enero de 2019 y al igual que en las negociaciones del TMEC el equipo mexicano se vio sujeto a demandas intransigentes, pero esta vez por parte de los congresistas demócratas. En primer lugar, se llevaron a cabo 2 llamadas, entre abril y junio de 2018, sostenidas por el exsubsecretario Seade y el representante Lighthizer. En nuestra entrevista el jefe de las negociaciones comentó que Lighthizer le hizo saber a México que una salida de los EE. UU. de las negociaciones y del TMEC era real, a menos que se satisficieran las demandas de los congresistas demócratas. Sin embargo, la primera de las demandas que los

¹⁰³ De acuerdo con uno de mis entrevistados, por instrucción del presidente López Obrador a el canciller Ebrard y al subsecretario Seade, las negociaciones del Protocolo Modificatorio y los Anexos 31-A y 31-B se llevaron a cabo en forma muy cerrada y secreta. La estrategia de secrecía en el nivel 1 del sistema fue tan extrema que en el nivel 2 dentro de México no se enteraron ni en Economía ni en la STPS de la existencia de los Anexos 31 hasta que estaban terminados. En la STPS se enteraron de los Anexos y su contenido días antes de la visita de Lighthizer a Palacio Nacional a firmar el protocolo modificatorio.

demócratas propusieron para asegurar por parte de México el cumplimiento del capítulo era inaceptable. Fue una de las primeras líneas rojas que se tuvieron que dibujar y los miembros del equipo de negociación de Seade describen como jefe de las negociaciones tuvo que enfáticamente rechazar la propuesta.

Esta propuesta fue lo que se denominó Mecanismo de Verificación en Frontera. De acuerdo con este mecanismo cada producto exportado de México a Estados Unidos al cruzar la frontera tenía que ser acompañado de un formulario que incluyera una pregunta de si el bien había sido producido en un establecimiento sindicalizado o no, y si la respuesta era negativa entonces el bien sería detenido en frontera. La segunda pregunta era sí el sindicato había sido aprobado por el nuevo mecanismo de verificación. Si la respuesta fuese no, también sería detenido en frontera. Es decir, el mecanismo de verificación en frontera no solo atentaba contra la libertad del comercio, sino contra el comercio con México en general.

Seade decidió que no había la menor posibilidad de que se aceptara un control a los productos cuando cruzan la frontera. No porque no hubiera un compromiso en México por verificar el estatus de los sindicatos en los establecimientos de productores, sino porque controles tan extensos jamás estaríamos dispuestos a aceptarlos. De acuerdo con algunos integrantes del equipo negociador de México, esta demanda provino de un bloque de representantes demócratas que tiene una agenda política contra el comercio y la globalización, y que parecían querer sabotear las negociaciones con demandas tan agresivas.

La presión de este bloque era tanto que después de una primera negativa se coordinó una segunda llamada donde se reducía el ámbito de lo que se sujetaba a disciplinas a “solamente” los productos con beneficio TLCAN. Aunque suene ilógico, si era lo que se estaba ofreciendo: revisar en frontera todos los productos beneficiados por la reducción de aranceles del acuerdo.

Esto es inaceptable para México porque bajo estas condiciones se limitarían las exportaciones de nuestro país a cambio de disfrutar cero aranceles, mientras que otros países no tendrían límites a sus exportaciones pero sí pagarían impuestos en aduana.

Ante el rechazo del gobierno de México a las verificaciones en frontera, el gobierno de Estados Unidos propuso a cambio que en nuestro país se aceptara que pudieran enviar a México inspectores a verificar el cumplimiento de las provisiones del capítulo laboral por parte de las empresas mexicanas. Cabe señalar que esta demanda/propuesta de aceptar inspectores la recibió Seade en diversas versiones.

El jefe de las negociaciones menciona en la entrevista que sostuvimos que hubo actores que pedían que los sindicatos estadounidenses debían estar facultados para enviar inspectores a instalaciones en México. Con la idea de que como eran ellos quienes conocen el sector, si encontraban que había alguna violación se les diera la facultad de iniciar una disputa ante las autoridades de Estados Unidos. Otros demandaban que el USTR debía estar autorizado para mandar inspectores, y algunos representantes de la Cámara aseveraron que debería ser facultad del Congreso perfilar listas para determinar quiénes serían los inspectores que se enviarían a México.

Se desató en febrero de 2019 la cacofonía de propuestas del tema de los inspectores, y el ruido en Estados Unidos alertó en el nivel 2 en México del tema, no como parte de una estrategia de manejo de expectativas del nivel 1 al nivel 2 por el equipo de Seade, sino como consecuencia de las demandas políticas y sus tensiones en Estados Unidos que se escucharon en México. Inmediatamente la prensa publicó notas expresando el disgusto con esa propuesta, el sector patronal denunció que claramente la soberanía de México sería transgredida. El tema tomó tanta

fuerza en la agenda política mexicana que el presidente López Obrador uso sus conferencias nacionales de cada mañana para negar enfáticamente que México aceptaría inspectores laborales.

En marzo de 2019 fue invitado Seade por la AFL-CIO, a su reunión semestral con todos los directores de los sindicatos miembros. Esta era parte de la estrategia de Seade de poder hablar con la mayor cantidad de actores posibles, y así conseguir la ratificación en Estados Unidos. Al jefe de las negociaciones lo invitaron para exponer la posición de México, y se tuvo una discusión muy fuerte entre los dirigentes sindicales y la comitiva mexicana. En ese momento Seade aprovechó el espacio para hacer una contra oferta al tema de los inspectores que México había rechazado vehementemente. El mensaje fue que si querían tener la seguridad de que México iba a cumplir con sus compromisos en materia laboral la solución sería reforzar el mecanismo de solución de controversias y que este sirviera como la fórmula para asegurar el cumplimiento del capítulo laboral. .¹⁰⁴

Como muestra de que la conversación entre Seade y los sindicatos estadounidenses tuvo efecto, se puede leer un artículo de Richard Trumka¹⁰⁵, jefe de ACL-CIO, diciendo lo que ningún congresista había notado y que era penosamente cierto que México si lo había hecho, era que el sistema de resolución de controversias acordado en el T-MEC no era de fiar. Al igual que el TLCAN, la resolución de los conflictos dependía al 100% de la buena voluntad del USTR. Como en el caso de los aranceles al acero que Trump impuso a contrincantes y aliados por igual, y solo

¹⁰⁴ De acuerdo con mis entrevistas, esta propuesta de México se origina en el reconocimiento de que la peor parte del ACLAN / TLCAN fue el proceso de resolución de controversias. Como expliqué en el capítulo 2, nunca se llegó a un panel entre las Partes. Pero además el mecanismo general de resolución de controversias del TLCAN tampoco funcionó porque el gobierno de EE. UU. lo boicoteó no nombrando a sus panelistas en casos críticos. Esto ocasionó que México no tuviera un mecanismo bilateral institucional para resolver sus controversias con Estados Unidos. La solución de estos temas, como la disputa transportista, el azúcar, el aguacate, el atún, y el acero tuvieron que llevarse o a la OMC o en comitiva informal a Estados Unidos para convencerlos. Es decir, estaba en el más grande interés de México tener un sistema de resolución de conflictos comerciales bilateral que sí funcione. Especialmente por la actual condición de la OMC donde ningún caso va a ser resuelto.

¹⁰⁵ Richard Trumka, "New NAFTA not good enough", AFL-CIO, 2019, <https://aflcio.org/speeches/trumka-new-nafta-not-good-enough>.

se resolvió para México de manera informal gracias a la comunicación del gobierno entrante con el USTR.

Específicamente, en el discurso de Richard Trumka es importante destacar tres puntos. Primero, para los sindicatos estadounidenses y canadienses el primer paso para resolver la falta de democracia sindical en México era que México erradicara los contratos de protección para siempre. Se criticaba, en segundo lugar, que la reforma de las leyes laborales por parte de México no implicaba que la cumpliría después. En otras palabras, era importante que México aplicara efectivamente sus leyes y dedicara los recursos necesarios para asegurar la obediencia al nuevo estándar. En este punto hace un llamado al nuevo gobierno de hacer real el cambio por el que el pueblo mexicano está hambriento. Tercero, y muy importante, Richard Trumka denunciaba que en el TLCAN y en el T-MEC no había un camino efectivo para hacer cumplir sus reglas ya que permitía a la Parte acusada de violaciones la posibilidad de imponer un veto e impedir la creación de un Panel. Lo asemejaba a la posibilidad de que un acusado de robo pudiera cancelar su juicio. Sí un acuerdo no tiene *enforcement*, no es un acuerdo del todo.¹⁰⁶

Tres días más tarde se anunció que USTR estaba considerando una propuesta de los senadores Ron Wyden y Sherrod Brown, quienes idearon un mecanismo para la cooperación laboral a incluir en el Protocolo Modificadorio. Este mecanismo es tal vez la primera versión que recibió Seade del gobierno de Estados Unidos de un mecanismo de resolución de controversias dejando atrás la demanda de los inspectores. Sin embargo, la propuesta Wyden-Brown es mucho más agresiva que el Anexo 31 A y B del Protocolo Modificadorio. La propuesta se titulaba *Labor Cooperation and Enforcement Agreement*, y tenía el objetivo de empoderar a actores de la

¹⁰⁶ Trumka.

sociedad civil estadounidenses de iniciar acciones de *enforcement* contra exportaciones de instalaciones violatorias de los estándares laborales del tratado.

Los senadores de EE. UU. mencionaron a reporteros de la revista estadounidense *Político* haber discutido la propuesta con Seade y la embajadora Bárcena, donde enfatizaron los intereses superpuestos que tenían con la administración mexicana actual de avanzar los derechos de los trabajadores y sindicatos. La propuesta exigía que México se comprometiera a aumentar el número de personal y entrenamiento que recibe el personal para el *enforcement* de los derechos de democracia sindical. De manera importante, esta versión daba la capacidad a los dos gobiernos de auditar y visitar las instalaciones sospechosas de violar los estándares laborales. Si las instalaciones se encontraban violatorias de la normativa, los Estados Unidos tenían la capacidad de suspender inmediatamente la tarifa preferencial del acuerdo comercial a los bienes importados de esa instalación.¹⁰⁷

Esa misma semana, la congresista Nancy Pelosi declaró que los problemas del *enforcement* ameritaban reabrir todo el T-MEC para lidiar con las muchas preocupaciones demócratas. De acuerdo con un reportaje de Bloomberg, la congresista aseveró que ella quería ver en el T-MEC un lenguaje más directamente vinculado con un *enforcement* más estricto de las provisiones laborales.^{108 109} En las seis conversaciones que tuvo Seade con Nancy Pelosi, que iniciaron con discusiones muy encontradas, pero que evolucionaron hacia visiones más constructivas, se dejó claro por parte de Seade que el tema de los inspectores era inadmisibles para México. Se llegó finalmente al acuerdo de que México aceptaría el *enforcement* si se daba en forma de un mecanismo de resolución de controversias mediante la utilización de panelistas

¹⁰⁷ “Wyden, Brown pitch USMCA ‘labor cooperation’ mechanism”, *Inside U.S. Trade* 37, núm. 15 (2019).

¹⁰⁸ “Wyden, Brown pitch USMCA ‘labor cooperation’ mechanism”.

¹⁰⁹ Nacha Cattán, “Mexico Beefs Up Labor Bill Amid Speaker Pelosi’s Nafta Threat”, *Bloomberg*, 2019.

expertos independientes nombrados por los dos gobiernos. Entonces, junto con la propuesta Wyden-Brown, Seade recibió versiones que eran mejores que los inspectores, pero igual de inaceptables.

Una primera fórmula que se le propuso a Seade fue la instalación de paneles de acción rápida únicamente para resolver los conflictos en tema de normativa laboral y democracia sindical, que era el sector de más interés de Estados Unidos para tener disciplinas fuertes. Un ejemplo era el interés de EE. UU. por asegurar la libertad sindical en las huelgas en Matamoros y el encarcelamiento de la abogada Susana Prieto Terrazas¹¹⁰. Esta propuesta también fue rechazada. A continuación, el negociador recibió la propuesta de mecanismo para el sector laboral y el sector agropecuario, pero también las rechazos. En su lugar, desde el Nivel 1 México propuso fortalecer los mecanismos de resolución de controversias establecidos para resolver disputas relacionadas con toda la relación comercial utilizándolos igualmente para la resolución de conflictos laborales.

Seade propuso que el Mecanismo de resolución de controversias en el T-MEC debía fortalecerse pues se había integrado en el nuevo tratado en la misma forma que se había en el TLCAN. Es decir, con fallas de diseño que permitían que ante una disputa y la solicitud de un panel por una de las partes, la otra podía simplemente impedir que se formara el panel mediante la omisión del nombramiento de los panelistas que le correspondía hacer para conformar el panel. Como compartió durante nuestra entrevista, el jefe de las negociaciones propuso reparar la gran falta del TLCAN copiada en el T-MEC y que los paneles se activaran automáticamente cuando una de las partes no nombrara en un periodo prudente a sus panelistas.

¹¹⁰ Thomas Kaplan, "Complaint Accuses Mexican Factories of Labor Abuses, Testing New Trade Pact", *New York Times*, 2021.

De acuerdo con el equipo negociador, cuando ya se estaba manejando en el Nivel 2 de Estados Unidos la idea de que los mecanismos serían para todos los temas vino la contraoferta del Nivel 1, es decir, el equipo negociador. Se negaban a aceptar un mismo mecanismo para todos los temas, y los demócratas demandaron un mecanismo especial para el tema laboral porque consideraron que los temas de democracia sindical no deberían tardarse los dos años que un panel comercial podría tardar normalmente. La demanda se expuso de la siguiente manera, solución de diferencias con inspectores, o un mecanismo más expedito para el sector laboral. Es decir, después de cinco/seis meses de negociaciones en el Protocolo Modificatorio se terminaría acordando lo que se denominaría el Mecanismo Rápido de Resolución de Controversias incorporado en los Anexos 31-A y 31-B.¹¹¹

La primera propuesta que recibió Seade sobre un mecanismo de acción rápida para la resolución de disputas laborales contemplaba un periodo de tiempo de tan solo tres meses entre la presentación de una queja y la resolución de un panel en caso de conformarse. Era demasiado agresivo para México. Lo que se acordó es un mecanismo del cual Seade y su equipo están muy orgullosos porque otorga 85 días de anticipo a México antes de presentarse una demanda y poder informarse del problema. En otras palabras, como finalmente quedó el mecanismo, es que la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) tiene que avisar a México 85 días antes de presentar su demanda de un caso que amerite resolución.

Después de presentada la denuncia, México tiene otros 55 días para decidir si la denuncia amerita reparación o no en acuerdo con la contraparte. Si no se puede resolver de esta manera, o las partes están en desacuerdo sobre la existencia de una denegación de derechos: se llama a un Panel, el cual revisa la controversia y decide cuál de las partes involucradas tiene la razón.

¹¹¹ A continuación se presenta por escrito cómo funciona el Mecanismo Rápido de Resolución de Controversias, el cual se puede cotejar con el diagrama de flujo de autoría propia en las páginas 91 y 92.

Entonces el Panel toma las medidas que se ameriten, como se detallará más adelante. A continuación se presentan los términos finales de la negociación y las características específicas del proceso de funcionamiento de los Anexos 31-A y 31-B como quedaron en el Protocolo Modificadorio.

Cabe destacar que los anexos 31-A y 31-B se establecieron en el Protocolo específicamente para garantizar la reparación de una denegación de derechos de libertad de asociación y negociación colectiva para trabajadores en una instalación cubierta.¹¹² Es decir, es un mecanismo que agrega dientes para atender las violaciones de libertad de asociación que por años se señalaron ocurrían en México bajo el ACLAN, pero que no existía ningún mecanismo a parte de la consulta ministerial para atender el problema y exigir reparaciones.

El mecanismo funciona de la siguiente manera: primero, se prevé el inicio de casos por una denegación de derechos a la libre asociación o a la negociación colectiva. Aunque, existe la posibilidad de una “expansión de reclamaciones a otros” derechos laborales bajo ciertas condiciones. La Parte reclamante podrá solicitar a la Parte demandada realizar una revisión sobre la existencia de una denegación de derechos en una instalación cubierta. A partir de este momento, la Parte reclamante podrá suspender la liquidación final de las cuentas aduaneras relacionadas.¹¹³

El Panel Laboral se establece y funciona de la siguiente manera. Primero, el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida plantea que la Parte reclamante podrá solicitar el establecimiento de un Panel Laboral si la Parte demandada:

¹¹² Se entiende por instalación cubierta a toda empresa ligada al comercio a la inversión que cumpla con cualquiera de las siguientes características: exporta o importa de Estados Unidos; está en un sector que importa o exporta a Estados Unidos; está en un sector que goza de inversión extranjera directa en México o está en un sector que compite con bienes importados desde Estados Unidos.

¹¹³ En Estados Unidos existe un plazo para liquidar las cuentas aduaneras, esto es, aun después de la entrada de la mercancía, mientras no concluya dicha liquidación, Estados Unidos podría aplicar derechos adicionales de manera retroactiva. México y Canadá no tienen un mecanismo similar por lo que no podrán realizar una suspensión.

- a) decide no realizar una revisión
- b) realiza la revisión, determina que no existe denegación de derechos y la Parte reclamante no está conforme o,
- c) realiza la revisión, determina que existe denegación de derechos, pero no acuerda con la Parte reclamante un curso de reparación.

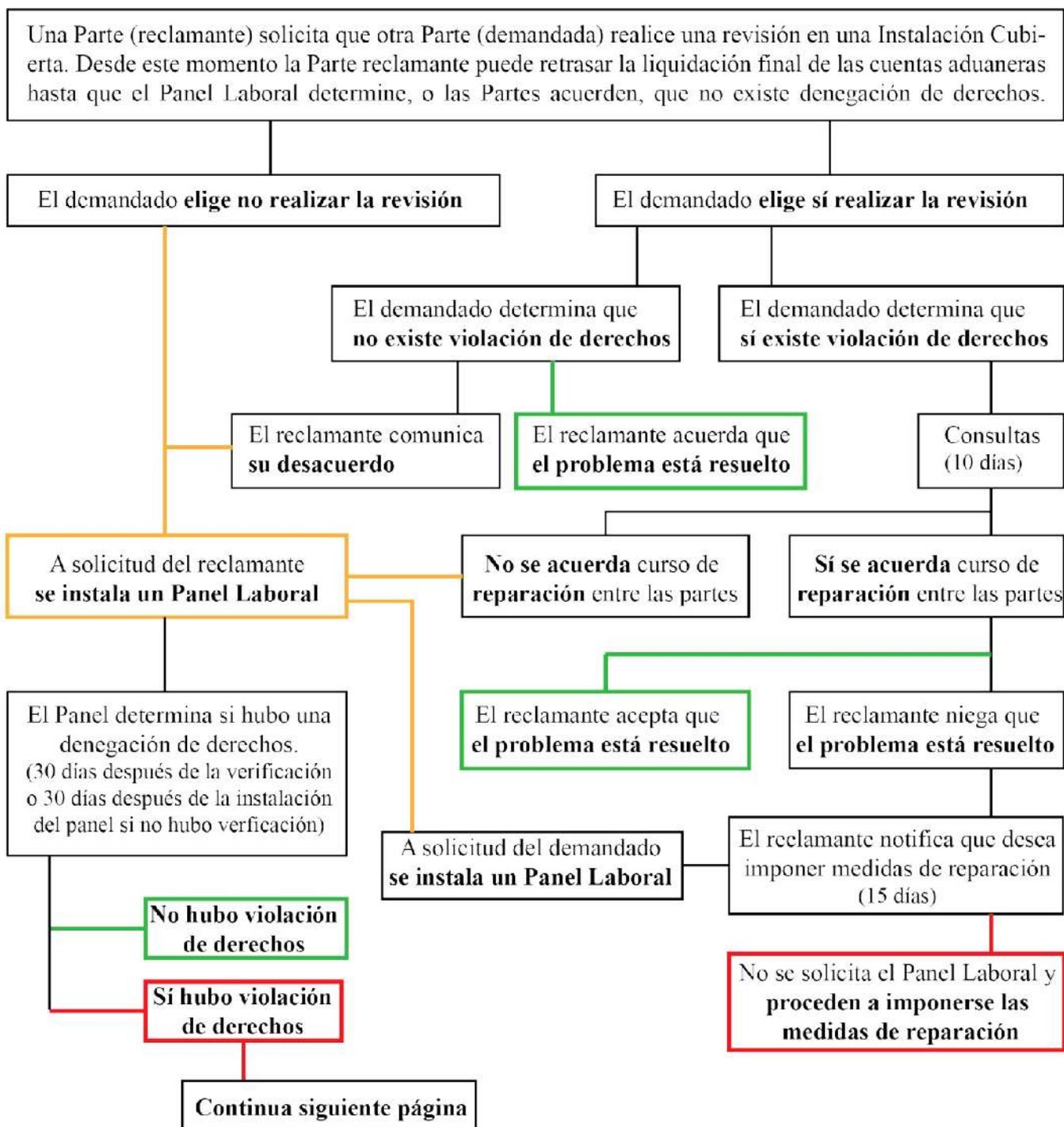
En cualquiera de estos tres escenarios, la Parte demandada podrá solicitar el establecimiento de un Panel Laboral para determinar la existencia de una denegación de derechos si, al concluir el curso de la reparación, la Parte reclamante notifica que impondrá medidas de reparación. La Parte reclamante no podrá imponer medidas hasta conocer la determinación del Panel. Segundo, según lo dispone el Tratado, se establecerán tres listas de panelistas por Anexo, una de cada Parte y otra conjunta. El Secretariado del T-MEC seleccionará a los panelistas de las partes por sorteo. Tercero, el Panel Laboral deberá determinar si existe una denegación de derechos dentro de un período de 30 días, para ello, podrá o deberá, dependiendo de la solicitud, realizar una verificación en la Instalación cubierta. Cuarto, si el Panel Laboral determina la existencia de una denegación de derechos, la Parte reclamante podrá, hasta acordar que la denegación de derechos ha sido reparada:

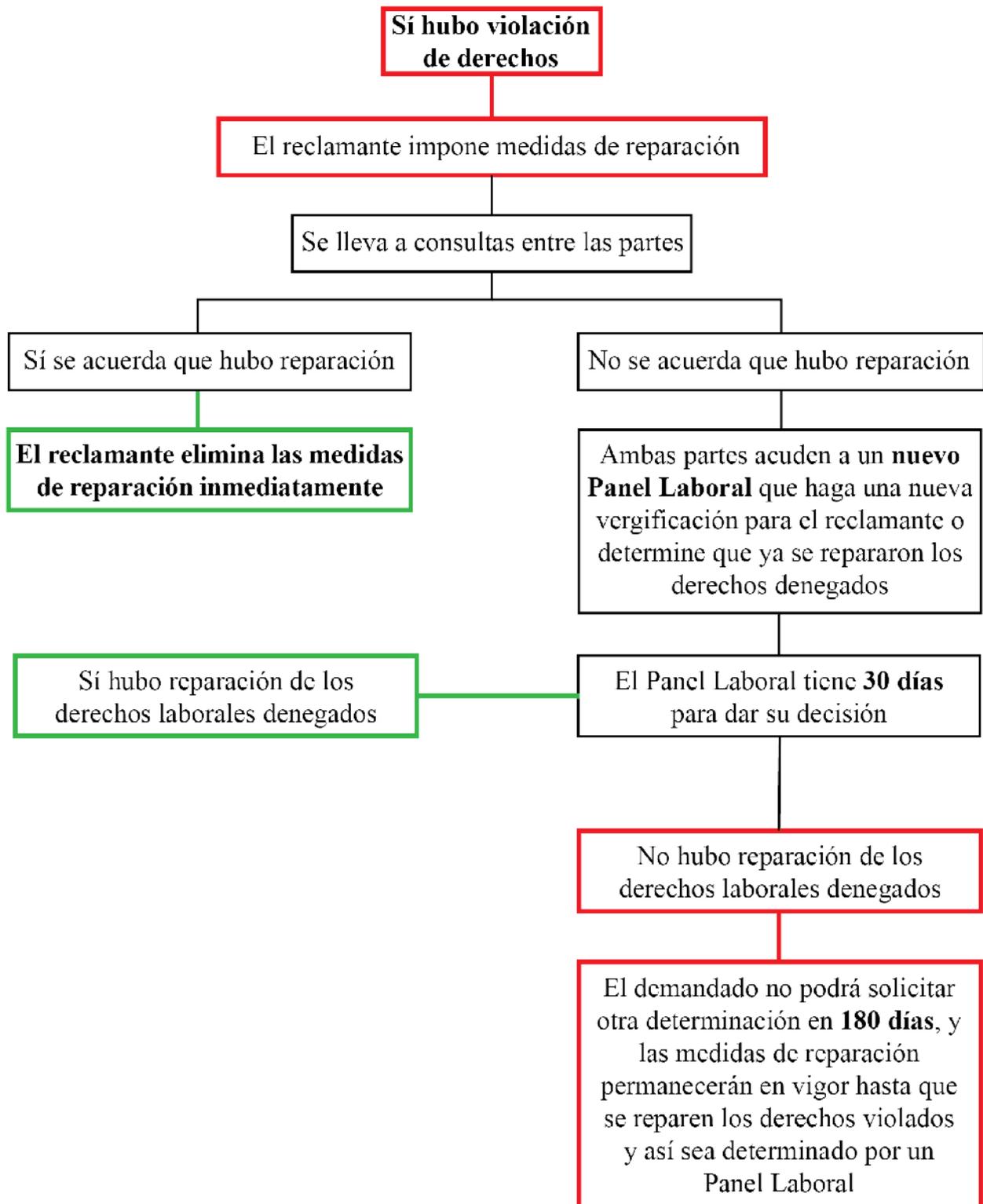
- a) Suspender el tratamiento arancelario preferencial para dichas mercancías;
- b) Imponer sanciones sobre dichas mercancías o servicios; o
- c) Denegar la entrada de dichas mercancías

Por último, después de 180 días, la Parte demandada podrá solicitar que un Panel determine que una denegación de derechos ha sido reparada. Sin embargo, las medidas de reparación permanecerán en vigor hasta conocer la determinación del Panel. Si el Panel Laboral

determina que no existe una denegación de derechos, la Parte reclamante no podrá imponer medidas de reparación o deberá retirar las medidas de reparación previamente impuestas.

Diagrama del Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en Instalaciones Específicas





Cabe destacar que si bien estos dos anexos son los que han atraído la mayor atención de las negociaciones del Protocolo, existen otras provisiones de igual o mayor trascendencia que también se negociaron y finalmente se incluyeron en el Protocolo a insistencia de los EE. UU. y que hay que mencionar aquí.

Me refiero a una disposición que establece cómo debe interpretarse, para efectos de solución de controversias en materia laboral, las obligaciones impuestas a las Partes en el artículo 25.6 del T-MEC “nunca dejar de aplicar efectivamente sus leyes laborales a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente en una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes...”. En efecto, luego de las notas a pie de página que explican en qué consiste una inacción o acción que afecte directamente el comercio o la inversión entre las Partes, se incluye en el Protocolo otra disposición que agrega lo siguiente: “Para efectos de la solución de controversias, un panel supondrá que un incumplimiento es en una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes, a menos que la Parte demandada demuestre lo contrario.”¹¹⁴ Esta disposición agregada en el Protocolo es una de las provisiones más controversiales de todo el T-MEC.

Para entender todas sus ramificaciones conviene recordar que su origen se remonta al acuerdo bipartidista del 10 de mayo de 2007 en Estados Unidos mediante el cual se renovó la autoridad del Ejecutivo estadounidense para negociar acuerdos comerciales internacionales con otros países. Durante varios años el congreso de EE UU se había negado a autorizar la firma de varios tratados de libre comercio que el ejecutivo había negociado pero que no pudo ratificar por la extinción de su autoridad para hacerlo. Con el acuerdo del 10 de mayo el Congreso renovó dicha autoridad bajo la condición de que cualquier nuevo tratado comercial incluyera la siguiente

¹¹⁴ “Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá”, Anexo 31 – A

cláusula “ninguna parte fallará en la aplicación o dejará de aplicar de manera efectiva su legislación laboral mediante un curso de acción o inacción sostenido recurrente de manera que afecte el comercio o la inversión entre las partes”.

Con base en la nueva autoridad que le concedió el Congreso, el Ejecutivo estadounidense pudo ratificar los acuerdos que negoció con Centro América y República Dominicana, Perú, Panamá y Colombia, en los cuales se insertó la cláusula en los términos señalados arriba. Sin embargo, el caso Guatemala¹¹⁵, que mencioné antes, trajo a la luz una realidad desagradable para Estados Unidos: el grupo especial, al cual el Panel había sometido esa cláusula, desestimó la demanda porque consideró que EE UU no había probado que los actos reclamados afectaban al comercio e inversión entre las Partes, y por lo tanto no procedía aplicar una sanción.¹¹⁶

Esta decisión del Panel sorprende a los Estados Unidos y Canadá porque esperaban una victoria en el caso, pero que no ganan por lo que consideran un estándar de interpretación demasiado exigente por parte del grupo especial. El laudo del caso Guatemala se publicó en junio de 2017¹¹⁷, meses antes de que empezaran las negociaciones del T-MEC. Pero una vez que empezaron, los negociadores de USTR se propusieron asegurarse de que en el T-MEC la cláusula funcionase.¹¹⁸

A fin de lograrlo en el TMEC, los negociadores de EE. UU. propusieron a su contraparte, como notas aclaratorias de esta cláusula, que “el curso de acción y de inacción” deben entenderse

¹¹⁵ Editorial, “United States steps up pressure on Guatemala over labor rights”, Reuters, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-guatemala-idUSKBN0HD2AK20140918>.

¹¹⁶ Las acusaciones en contra de Guatemala específicamente se dirigen a la negligencia del gobierno en combatir el trabajo infantil, además de promover el derecho a reunirse de los trabajadores y al pago de horas extra.

¹¹⁷ “USTR faults panel for ‘incorrectly’ concluding Guatemala labor violations did not affect trade”, Inside U.S. Trade, 2017, <https://insidetrade.com/daily-news/ustr-faults-panel-incorrectly-concluding-guatemala-labor-violations-did-not-affect-trade>.

¹¹⁸ En resumen, entre 2007 y 2014 a pesar de serias violaciones a los derechos sindicales en Guatemala, incluyendo el asesinato de 73 líderes sindicales en un mismo año, los Estados Unidos determinaron que la inacción por falta del gobierno de Guatemala redujo los costos de las empresas manufactureras deshonestamente. La inacción había llevado a la explotación del trabajo infantil y la falta de pago de horas extra en las industrias textiles y agrícolas.

como sinónimos. Además se agrega que la violación esta acción o inacción es sostenida es constante y continua, mientras que es recurrente si ocurre periódica o repetidamente y las ocurrencias están relacionadas o son de la misma naturaleza.¹¹⁹ En entrevista, me compartieron que los negociadores mexicanos aceptaron la cláusula pues ya lo habían hecho en el TIPAT y sabían que la misma cláusula en el caso de Guatemala había sido interpretada con exigencias de prueba muy altas “hasta el cielo”, pero al mismo tiempo estaban conscientes que su contraparte buscaba ulteriores disposiciones que redujeran los márgenes de discrecionalidad para que un panel decidiera cuando se habían dado las violaciones a la cláusula.

Guiados por este objetivo, el equipo negociador de EE UU propuso y el mexicano estuvo de acuerdo en que las disciplinas laborales se aplicaran a toda empresa ligada al comercio, y en una nota al pie se agregó que una empresa sería considerada ligada al comercio o la inversión si cumplía con cualquiera de las siguiente características:

- Involucra a una persona o industria que produce una mercancía o suministra un servicio comercializado entre las Partes o tiene una inversión en el territorio de la Parte que ha incumplido con esta obligación.
- Involucra a una persona o industria que produce una mercancía o suministra un servicio que compite en el territorio de una Parte con una mercancía o servicio de otra Parte.¹²⁰

En otras palabras, todo lo que incluye la economía de bienes y servicios regional o compita con productos y servicios de esta están ligados al comercio y la inversión para efectos del T-MEC.

¹¹⁹ Estas notas se pueden revisar en el capítulo 23 del T-MEC nota 8 en la versión al español y nota 10 en la versión en inglés.

¹²⁰ Capítulo 23, T-MEC; nota al pie 12 en la versión en español y 13 en la versión en inglés.

Sin embargo, aunque lo aceptado era muy extenso, en el borrador esto no significaba que la empresa denunciada tuviese que demostrar la falsedad o certeza de su relación con el comercio o la inversión. Todo el caso, incluyendo la acción o inacción sostenida o recurrente y de manera que afecte la inversión o el comercio entre las partes iban a tener que ser demostradas por el reclamante.

Esas redacciones iban a ser parte importante de lo que el panel iba a revisar, y entre quienes conocieron la versión original al ver la nueva aclaración en el Protocolo Modificatorio hubo incredulidad. Si bien se había cedido en la primera versión para calmar a nuestro socio comercial por el resultado del caso Guatemala, la nueva aclaración se deshace de la parte más complicada de demostrar en un caso. Además, se percibe que la exigencia de Estados Unidos era exagerada porque no había entrado en funcionamiento la redacción anterior para ver si funcionaba o no antes de que se cambiara por una redacción en la que el reclamante no tiene que comprobar la afectación en el dossier. Algunos actores consideran que con esta redacción el estándar de cumplimiento para presentar una demanda fue neutralizado.

Otros actores en el Nivel 2, dentro de la administración pública me señalaron que la “reversión de la carga de la prueba”¹²¹ es una cuestión muy desventajosa y peligrosa para México pues hay que considerar que el mecanismo, aunque pueden hacer uso de este todas las Partes, está hecha para que sólo funcione en contra de México. En efecto, es difícil que México utilice el mecanismo contra Estados Unidos porque en el Protocolo hay una parte que explica la condición que se debe cumplir en Estados Unidos para que pudiera presentarse una demanda en su contra. En México basta que haya presunción en la denegación de derechos para que se pueda

¹²¹ Es necesario aclarar que el término de “reversión de la carga de la prueba” se ha utilizado para denotar que el empresario mexicano es culpable y tiene que demostrar su inocencia. Esto último no es enteramente cierto, ya que lo que la cláusula implica es que el empresario mexicano tiene que demostrar que no afecta el comercio y la inversión en caso de que se busque evitar la instalación del Panel. Es decir, acelerando la presencia de Paneles de Controversia. Nada de lo anterior altera si el Panel encuentra culpable o inocente a la Parte acusada.

presentar la queja, no importa si ya fue reportado al Centro Federal de Conciliación o si se está resolviendo en tribunales mexicanos. No hay que agotar instancias para poder presentar un caso en contra de México, cosa que sí sucede para que México lo presente contra Estados Unidos donde es necesario que el *National Labor Relations Board* haya emitido una resolución que no se haya ejecutado.¹²²

Aunque se puede interpretar estas modificaciones como una admisión de culpabilidad, la verdad es que los cambios no implican un reconocimiento de culpabilidad de la Parte acusada. Sin embargo, es cierto que el estándar para presentar una demanda y que llegue a un Panel de solución de controversias ha sido reducido enormemente en cuanto a lo que debía comprobar el demandante para lograr la instalación de dicho Panel.

Por otra parte, hay que destacar que la “inversión de la carga de la prueba” que deben tener en cuenta todos los paneles aplica para violaciones de los derechos laborales, la aplicación de las leyes laborales y violencia contra los trabajadores. De acuerdo con las entrevistas, la redacción antes del Protocolo solo aceptaba la descripción amplias de qué empresas estaban involucradas en el comercio y la inversión, pero era la Parte demandante quien tenía que comprobarlo primero. Por el contrario, a partir del Protocolo ante cualquier reclamación con respecto a los Artículos 23.3, 23.4, 23.5, 23.6.1 y 23.7 que llegue a un Panel, el demandado es quien tiene que comprobar que su actividad económica no afecta el comercio y la inversión en caso de busque evitar la instalación de un Panel.

Mientras que en el caso de Guatemala el fallo negativo a la demanda de EE UU ocurrió porque Estados Unidos no pudo comprobar que la violación afectaba el comercio o la inversión entre las Partes, en el caso de México serán las empresas las que tendrán que comprobar que la

¹²² “Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá.”, p16, nota al pie 1.

supuesta violación no afecta al comercio y la inversión entre las partes si es que esta es la principal defensa que se quiera presentar para que el panel desestime la demanda.

En el Protocolo hay modificaciones también a los artículos sobre trabajo forzoso y obligatorio, y violencia contra trabajadores. Se elimina del texto “las partes establecerán medidas que consideren apropiadas”. De acuerdo con el negociador Ricardo Aranda¹²³ se determinó que ese lenguaje sobraba porque cada parte conforme a su sistema legal debe adoptar estas medidas y no pueden ser impuestas del exterior. El cambio en el artículo sobre violencia contra trabajadores es uno donde se elimina una redacción que obligaba a comprobar una acción o inacción del parte del gobierno para que hubiera una violación.¹²⁴ Eso provocó dudas respecto a escenarios sobre la cantidad de violencia que tendría que ocurrir hasta que se convierta en una violación para ser revisada en el T-MEC. También se modificó el procedimiento de Consultas, previsto en el Capítulo 23, reduciendo tiempos de respuesta con el fin de hacerlo más expedito

En suma, ante la pregunta principal de mi investigación relativa a cuáles fueron las razones que llevaron al gobierno de México a aceptar los Anexos 31 A y 31B, y las provisiones que revierten la carga de la prueba en los casos de resolución de disputas mi respuesta es que se aceptaron ya que de otra manera el TMEC no hubiera sido ratificado, es decir todo el T-MEC lo hubieran rechazado los demócratas si el tema laboral no quedaba satisfecho. Reconozco que este convencimiento lo obtuve de una entrevista con el Embajador Seade quien me dio esta respuesta a la pregunta principal de mi investigación.

El itinerario de visitas de congresistas estadounidenses a México; el apoyo financiero a la Reforma Laboral que aprobó el mismo congreso con mayoría demócrata; la longevidad del tema laboral que se rastrea desde la visita de Nancy Pelosi a Enrique Peña Nieto en 2016; la reacción

¹²³ Economía, “Seminario T-MEC TIPAT”.

¹²⁴ Revisar nota al pire 51, página 53. Sobre la protección de los trabajadores contra la violencia.

estadounidense cuando quisieron modificar en la ley secundaria la reforma los senadores ya en 2017; la intromisión en el derecho interno mexicano exigiendo a través del T-MEC disposiciones específicas para el derecho laboral; y la continuación de las negociaciones, meses después de aprobada la Reforma Laboral el 1 de mayo de 2019, para conseguir el *enforcement* reflejado en el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida son las seis razones que me llevaron a la misma conclusión que Seade.

El resultado lograba impedir que los demócratas derribaran todo este trabajo, y alcanzaba un resultado de gran beneficio para México, no solo en relación con lo laboral, refiriéndose a los periodos de 3 meses que México consigue para resolver los problemas antes de un panel, y del efecto disuasivo que tiene el Anexo en la violación de la ley laboral en México, pero especialmente por el mecanismo de solución de controversias que se fortaleció en los términos propuestos por México y ahora si servirá eficazmente para resolver los conflictos económicos bilaterales entre México y Estados Unidos, además de los laborales. Desde la perspectiva y el discurso oficial el Protocolo Modificatorio no es algo que simplemente se aceptó, sino que se logró: un triunfo.

Además, no se puede negar que la negociación del Protocolo Modificatorio logró el objetivo de aprobar el T-MEC, el cual se votó en la cámara de Representantes del Congreso el 19 de diciembre de 2019 con 386 votos a favor, y 41 en contra, 194 votos a favor por parte de los demócratas. Simultáneamente Richard Trumka de AFL-CIO laudaba el buen acuerdo que era para los trabajadores el T-MEC.¹²⁵ Finalmente, el 16 de enero de 2020 el Senado de los Estados Unidos ratificó el T-MEC con 89 votos a favor y 10 en contra.

¹²⁵ Don Gonyea, "AFL-CIO President Touts Labor's Role In Improving New Trade Deal", *National Public Radio*, 2019.

Conclusiones

Al inicio de la investigación me postule una serie de preguntas sobre los nuevos estándares laborales en el T-MEC, su negociación y la aceptación de México de estos. La pregunta principal de esta investigación es responder por qué México aceptó la normativa laboral del T-MEC y el Protocolo Modificatorio. La primera respuesta importante que aporta mi investigación es que la naturaleza de las negociaciones del Capítulo 23, del Anexo 23-A y de los Anexos 31-A y 31-B dentro del Protocolo Modificatorio son tres procesos distintos y separados. Por lo tanto se explica la aceptación de México de cada una de forma distinta, aunque todos tienen origen en los cambios políticos que se vivieron en México en el período entre 2017 y 2019.

Primero, la aceptación del Capítulo 23: México aceptó el Capítulo 23 original y sus disposiciones porque era el balance que esperaban en el país resultado de las negociaciones anteriores del TPP-TIPAT, y el gobierno de Peña Nieto había utilizado a Economía, como en tiempos del TLCAN, para llevar a buen puerto las negociaciones del tema laboral sin que se convirtieran en un asunto principal para la discusión. Aunque se puede señalar en retrospectiva como algunos de mis entrevistados dicen haberlo señalado directamente a Guajardo en su momento, el tema laboral fue fundamental para el resto del T-MEC y si no se llegaba a un acuerdo no habría acuerdo comercial. La urgencia mexicana, reflejada en la firma temprana del T-MEC, para tener un acuerdo comercial nuevo y en funciones poco influyó en la oposición democrata en la Cámara de Representantes, quienes, rodeados por el lobbying de sindicatos y con las elecciones presidenciales en 2020, vieron el Capítulo 23 del asunto laboral en el acuerdo como insuficiente y a México como no confiable para ejecutar las reformas laborales y garantizar los procesos democráticos para los trabajadores mexicanos en sus sindicatos. Como señala

Putnam, a veces la situación no es entre este acuerdo y uno mejor, sino entre este acuerdo o ninguno. Tal vez en esta falta de comprensión de la importancia del tema laboral por parte del gobierno en turno, encabezado por el presidente Peña Nieto, se explique por qué no se implementó la Reforma Laboral a tiempo, y se intentaron modificar los compromisos en las reformas secundarias en 2017.

La negociación del Capítulo 23 es la que más se asemeja a las negociaciones del modelo a 2 niveles, donde hay propiamente una mesa de negociación donde las contrapartes hablan la una con la otra mientras se retroalimentan de reacciones en el Nivel 2 como parte de la estrategia de negociación o de la política interna al país. Como resultado directo de la desconfianza que generaba la aparente falta de compromiso del gobierno mexicano con la causa laboral se tiene que negociar el Anexo 23-A.

Segundo, la aceptación del Anexo 23-A: Esta negociación se llevó de manera completamente diferente y disruptiva comparada con la negociación del Capítulo 23, además, la composición de los *win-sets* beneficiaron más a Estados Unidos que a México. Cuando el presidente Trump y el partido Republicano perdieron la mayoría en la Cámara de Representantes su win set se limitó bastante para negociar el T-MEC, y por el otro lado, cuando el presidente López Obrador ganó las elecciones con mayoría en ambas cámaras legislativas y una alta aprobación popular el win set de México se expandió mucho. En las semanas anteriores a los resultados electorales el canciller Videgaray y el presidente Peña Nieto hicieron un último esfuerzo de conseguir un tratado que el presidente Trump pudiese firmar. Economía fue desplazada la negociación, se cerró el acceso del cuarto de junto, y se redactó en el más alto nivel los compromisos del Anexo 23-A. Ya que México había fallado en tiempo y forma en implementar su reforma laboral que era tan esperada en Estados Unidos, ahora exigían la palabra

sobre la versión final de la implementación de la Reforma Laboral. No se llegó a un acuerdo antes de los resultados electorales que dieron el triunfo a López Obrador.

La anexión del primer párrafo del Anexo 23-A, donde el gobierno entrante confirmó su compromiso de implementar todas las medidas incluidas en el acuerdo, muestra un cambio importante. El nuevo gobierno sí tenía como agenda principal la Reforma Laboral y su implementación, a diferencia de la administración saliente. Es decir, México negoció el Anexo 23-A porque se quería una versión que pudiera pasar por la aprobación de los demócratas antes de las elecciones en México, pero se aceptó porque el gobierno entrante consideró su contenido como apoyo al objetivo de su administración de asegurar la implementación de la Reforma Laboral.

Se puede decir que este buen alineamiento de intereses favoreció las negociaciones y la implementación de la reforma en México. Un cambio crítico y que obtuvo apoyo político gracias al Anexo 23-A y la presión que generó, como una especie de candado en el exterior para la política interna. En 2021, la Reforma Laboral ha avanzado con retrasos, pero podemos observar en la inyección de 130 millones de dólares adicionales por Estados Unidos para su implementación que todavía hay confianza en que México seguirá reformando su sistema laboral.¹²⁶

Por último, la aceptación de los estándares laborales incluidos en el Protocolo Modificatorio: esta negociación, que de principio a fin estuvo encabezada por el embajador Jesús Seade Kuri, ocurrió bajo situaciones extraordinarias. Yo considero que este escenario difícilmente se repetirá, ya que durante las últimas negociaciones hubo un cambio electoral en

¹²⁶ Gerardo Hernández, "Reforma laboral en México, un cambio de 728 millones de dólares... hasta ahora", *El Economista*, 2021.

ambos países que otorgaron el triunfo a fuerzas opositoras, pero en caso de que vuelva a ocurrir, este trabajo puede iluminar un poco cómo se resolvió.

Volvemos a hablar del papel que desempeña un jefe de negociaciones, en este caso, el embajador Jesús Seade. En el margen de las instrucciones recibidas por el Presidente de lograr un acuerdo aceptable pronto, fue su decisión tratar el tema del Protocolo a puerta cerrada, como sucede con los temas más delicados de las negociaciones, tal vez para poder manejar la resistencia a su aprobación dentro del país. De esta manera, Seade utilizó el de facto poder de veto que señalaba Putnam tienen el jefe de las negociaciones, ya que no comunicó varias de las propuestas que recibió en el Nivel 1 al Nivel 2.

Al final, solo hubo un par de días para que todos los sectores interesados se enteraran de su contenido antes de la firma el 10 de diciembre, de manera similar a los pocos días que se supo el contenido del Anexo 23-A antes de su firma el 30 de noviembre. También, el embajador se enfrentó con 2 retos particulares, amenazas exógenas a resolver sobre aranceles anticompetitivos al acero mexicano impuestos por la administración Trump, y una contraparte que sabía que bajo el nuevo gobierno con todo el control Ejecutivo y Legislativo en la misma coalición no había forma de pretender que en el Nivel 2 de México tuviera problemas para aprobar el acuerdo. Mientras tanto, en Estados Unidos con la victoria de los demócratas en la Casa de Representantes, el gobierno dividido de Estados Unidos era el pan de cada día. La posición del jefe de las negociaciones era una de adaptación diaria a la contraparte.

Todo cambio en el nivel 1, y la táctica de Jesús Seade fue de una negociación con poca retroalimentación del nivel 2, el llamado poder de veto del juego a dos niveles, sector patronal, sector sindical, otras dependencias del gobierno. Gracias a mi investigación les pude compartir cómo ocurrieron las discusiones de la negociación, y cuáles fueron los pasos que evolucionaron

hasta tener el Protocolo Modificatorio final. Sin embargo, esta no es información que los actores en el nivel 2 en México hayan tenido durante el transcurso de las negociaciones en 2019.

Durante toda el proceso de negociación Seade rechazó propuestas hostiles contra México, y contra ofertó algo que sería aceptable, e incluso deseable, para resolver las diferencias entre las Partes. Sin embargo, como la información se llevó pegada al pecho, cuando se reveló el contenido del Protocolo Modificatorio al público muchos sectores “pegaron el grito al cielo”¹²⁷. Cuestiones que se consideraban graves para el empresariado mexicano pasaron a un segundo plano, como la Reforma Laboral y el Anexo 23-A. CONCAMIN publicó cartas denunciando el Protocolo, las redes sociales se inundaron de quejas contra lo aceptado, y se denunciaba que México había cedido completamente. Muchos reaccionaron con la imagen mental de que de nuevo se habían impuesto por la fuerza los Estados Unidos y sus intereses por encima de los intereses de México.

La táctica del jefe de negociaciones fue una de discreción y negociaciones directas de alto nivel con el USTR y los congresistas demócratas que amenazaban con tirar todo el esfuerzo de las negociaciones y rechazar el T-MEC. Este es un claro ejemplo de una reducción en la extensión del *win-set* estadounidense y su efecto sobre la posición de México. Utilizar un equipo pequeño de pocas consultas dentro del Nivel 2 en México le permitió al negociador contar con un amplio margen para acomodar de la mejor manera los intereses demócratas que bloqueaban la ratificación; la prioridad máxima fue concluir las negociaciones del T-MEC. Pero eso no significa que se aceptó el Protocolo Modificatorio a cualquier costo, ya que hubo ofertas no comunicadas pero inaceptables que llegaron al embajador Seade, los inspectores y el mecanismo de revisión en frontera.

¹²⁷ Cita textual de entrevista.

Espero que con la lectura de las negociaciones se haya entendido el complicado y avanzado proceso de dar y ceder que tomó lugar para la normativa laboral en el Protocolo Modificadorio. Yo puedo concluir claramente que en el caso del Protocolo no se impuso la asimetría ni Estados Unidos contra México, de lo contrario en estos momentos habría verificación en frontera para cada producto mexicano. México aceptó el Protocolo Modificadorio porque consiguió que el *enforcement* que exigía el liderazgo demócrata fuera llevado a cabo por panelistas expertos en un mecanismo que no involucraba ni inspectores estadounidenses en México ni detenciones arbitrarias del comercio en frontera. Habrá que observarse con el paso del tiempo si el Mecanismo laboral es más benéfico o más perjudicial en su conjunto.

Estas son las razones por las que México aceptó, en momentos distintos, el Capítulo 23, el Anexo 23-A y el Protocolo Modificadorio. Sin embargo, quiero comentar que la estrategia de Seade, esencial para entender partes del Anexo 23-A y todo el Protocolo, tuvo un costo amplio. El jefe de las negociaciones no incorporó el manejo de expectativas y, al no ir acompañado con el “cuarto de junto”, ni con otras dependencias del gobierno, Seade no preparó la opinión pública en al Nivel 2 en México para aceptar el Protocolo Modificadorio. En parte ocasionando que el descontento contra el Acuerdo fuera alto y vocal.

Entre los empresarios y otros grupos descontentos, sólo se conoce la versión final del Protocolo, y no las mil variaciones que incluían inspectores por ejemplo, que Seade tuvo que rechazar porque eran inaceptables para México. El acompañamiento más abierto hubiera creado un manejo de expectativas dentro del Nivel 2 para su aprobación del T-MEC de parte de sectores más amplios. También es cierto que con el nuevo gobierno hubo todo un cambio de paradigma sobre la situación laboral en México, cuestión que sabían muy bien los empresarios. Entonces,

un acompañamiento más cercano hubiera reducido las tensiones internas que ocasionó el Protocolo, y hubiera ayudado a manejar mejor el *win set* de México contra Estados Unidos.

El *win set* que Seade manejó fue bastante amplio, gracias al dominio de Morena en el Congreso mexicano y a la confianza del presidente en él. Si bien, tal vez, hubiéramos aceptado un acuerdo similar en el Protocolo, una estrategia de manejo de expectativas dentro de México hubiera favorecido al jefe de negociaciones durante la ronda final del contenido del Protocolo, porque hubiera presentado a Estados Unidos un frente importante del sector empresarial unido al esfuerzo del gobierno mexicano. El otro lado de la moneda es que el manejo de expectativas y la coalición más fuerte significaba una inversión de tiempo, cosa que faltaba en gran medida en la mesa de negociaciones. Si la prioridad era tener un acuerdo en las manos que firmar por el nuevo gobierno, el jefe de las negociaciones tenía incentivos e instrucciones de acelerar y concluir las negociaciones, cerrándole el oxígeno a la posibilidad de manejar expectativas. Sin embargo, a través de las entrevistas sabemos que la presión del tiempo fue secundaria a la prioridad de tener un acuerdo que respetara la soberanía del país bajo los ojos del nuevo gobierno.

Con todo lo anterior resumo mis respuestas sobre las estrategias de negociador del jefe de negociaciones y las distintas razones que explican de manera separada e integral la aceptación de México de las normativas laborales en el Cap. 23, en el Anexo 23-A, y en el Protocolo Modificadorio. Ahora puedo responder a mis otras preguntas secundarias, empezando con la magnitud del cambio que introducen estas nuevas normas laborales en las relaciones comerciales de México con Estados Unidos y Canadá: es un cambio enorme, el problema laboral había causado muchos resentimientos contra México y contra el comercio de México.

Viendo como el comercio ha sido el motor del crecimiento, y será el motor de la recuperación después de la pandemia del covid19, el nuevo estándar laboral hace historia dentro

del T-MEC. Gracias a estos estándares se pudo ratificar con mayorías históricas en nuestros socios comerciales el comercio con México. Además el T-MEC es el candado que ayuda a implementar la Reforma Laboral con la cual está tan comprometida el gobierno actual. Un cambio que, como expliqué anteriormente, modifica sustancialmente una situación laboral en México que había mantenido separados de sus derechos laborales y libertad sindical a millones de trabajadores.

No sorprende a nadie que, tarde o temprano, llegaría una queja laboral a México para resolverse bajo el mecanismo de respuesta rápida del Protocolo Modificadorio, aunque algunos si les sorprendió que no fue tan temprano como esperaban después de la entrada en vigor del T-MEC. En mayo de 2021, se presentó la primera queja de AFL-CIO contra violaciones a los derechos sindicales en la empresa de autopartes Tridonex ubicada en Matamoros iniciándose el primer caso laboral bajo el Mecanismo rápido, como se describe en el diagrama que resume el procedimiento de los anexos 31-A y 31-B.¹²⁸ En el mismo mes también se presentó una queja laboral contra la planta de General Motors en Silao Guanajuato. La solicitud de la representante del USTR, Katherine Tai, fue presentada con base en el artículo 31-A del Protocolo Modificadorio, “Esta acción muestra el compromiso serio de la administración Biden-Harris con los trabajadores y una política comercial centrada en los trabajadores” dijo la representante. Ambos casos concluyeron en el mes de agosto, con un acuerdo particular entre Tridonex y el gobierno de Estados Unidos, y la legitimación del Contrato Colectivo en General Motors de Silao, donde se reestableció la votación libre, personal y secreta.

Estos primeros 2 casos exitosos bajo el nuevo Mecanismo de Resolución Rápida del Protocolo Modificadorio responden algunas preguntas y genera otras para futuras

¹²⁸ Kaplan, “Complaint Accuses Mexican Factories of Labor Abuses, Testing New Trade Pact”.

investigaciones. Primero, se muestra que había presión en Estados Unidos para llevar casos contra México, porque el caso de Tridomex era uno donde la supuesta denegación de derechos había ocurrido antes de la entrada en vigor del acuerdo, por lo que la defensa de México se concentró en la no retroactividad de la ley. Posiblemente, para evitar una pérdida en el primer caso laboral, el USTR decidió llegar a un acuerdo con la empresa y retirar su demanda. Sin embargo, el segundo caso si fue resuelto bajo la normativa del mecanismo.

A diferencia del NAALC, el mecanismo tiene dientes e impactará nuestro futuro laboral y exportador. Hay una clara voluntad por parte de la STPS, liderada por la secretaria Alcalde, de resolver dentro de los 55 días que establece el mecanismo cualquier disputa. Además, las autoridades estadounidenses ven con buenos ojos los primeros frutos de la negociación y del *enforcement*. En poco menos de 100 días se repararon los derechos violados de los trabajadores, y el mayor empleador de Silao, GM, y el más grande sindicato, CTM, aceptaron resultados adversos sobre la legitimación del contrato colectivo. Las nuevas preguntas son ¿Habrán abusos desde Estados Unidos y Canadá sobre el uso del mecanismo?, ¿La asimetría y extraterritorialidad que el mecanismo comprende le restarán legitimidad a futuro?, por último, ¿Esta rápida atención radica más en los dientes del mecanismo o en la voluntad del gobierno en turno mexicano? Todas estas preguntas tendrán su respuesta con el paso de los años y la recuperación económica prometida después de la pandemia.

Para concluir, quisiera compartir mis conclusiones adicionales sobre la investigación, el T-MEC y el futuro del comercio bilateral. Con todo lo anterior, estoy convencido que el T-MEC es tan histórico como en su época lo fue el TLCAN. Se marca una pauta de fin del libre comercio, y el inicio del comercio administrado. Para bien o para mal, una nueva era de acuerdos comerciales bilaterales se avecina, Trump modificó completamente la visión comercial de

Estados Unidos y ahora todos los sectores estratégicos están de acuerdo en ser duros comercialmente contra China y otros. La OMC se mantiene completamente desarticulada, por lo que el multilateralismo comercial no avanza y mientras el T-MEC tiene el estándar en materia laboral más alto para acuerdos regionales y bilaterales.

Es necesario que México interiorice estos cambios. Si la Reforma Laboral toma buen camino y se renuevan todos los contratos colectivos del país, México tendrá una posición comercial muy buena para demandar estándares más altos a todos sus aliados comerciales. La combinación del nuevo estándar al que nos hemos comprometido más el nuevo momento político comercial posiciona al país para aprovechar esta oportunidad. Es un imperativo especialmente con la destrucción de las cadenas de valor por el covid-19 y la optimista promesa de la recuperación económica.

Bibliografía

- Affairs, Bureau of International Labor. “Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)”, 2020. https://www.dol.gov/agencies/ilab/submissions-under-north-american-agreement-labor-cooperation-naalc?combine=&field_naalc_office_target_id=All&field_status_target_id=All&field_issue_target_id=All&items_per_page=10&page=0.
- Agreements, Office of Economic and Labour Research Monitoring and Enforcement of Trade. “Public Report of Review of Submission No. 2015-04 (Mexico)”, 2016.
- Alcalde Justiniani, Arturo. “Grotesca iniciativa de reforma laboral”. *La Jornada*. el 9 de diciembre de 2017.
- Andrews, L. Edmund. “Accords Fail to Redraw Battle Lines over Pact”. *New York Times*. 1993.
- “Anti-TPP Democrats, labor and environment groups gird for NAFTA objectives”. *Inside U.S. Trade*, 2017.
- Aspinwall, Mark. *Side Effects: Mexican governance under NAFTA’s labor and environmental agreements*. 1º edición. Stanford: Stanford University, 2013.
- Bailey, Thomas A. *Woodrow Wilson and the Great Betrayal*. Nueva York: McMillan, 1945.
- Bash, Dana, y Jeremy Diamond. “Trump signs order withdrawing from TPP, reinstate ‘Mexico City policy’ on abortion”. *CNN*, 2017.
- Bensusán, Gabriela. *Diseño Legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. 1º edición. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Bensusán, Gabriela, y Kevin Middlebrook. “Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México”. *Foro Internacional* 55, núm. 3 (241) (2020).
- Bradsher, Keith. “THE FREE TRADE ACCORD; Nafta: Something to Offend Everyone”. *New York Times*. el 14 de noviembre de 1993.
- Capítulo 23, TMEC. “Laboral”, 2018.

- Carmen Luna. “ENTREVISTA: Jesús Seade, el hombre que salvó el T-MEC por su influencia en Washington”. *EL CEO*. 2019.
- Cattan, Nacha. “Mexico Beefs Up Labor Bill Amid Speaker Pelosi’s Nafta Threat”. *Bloomberg*, 2019.
- Center, International Trade. “Trade Map”. International Trade Center, 2019.
<https://www.trademap.org/>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020.
- Economía, Secretaria de. “Seminario T-MEC TIPAT”. 2020.
- Economía, Secretaria de. “La Secretaria Graciela Márquez se reunió con Congresistas de Estados Unidos encabezados por Earl Blumenauer para tratar temas del T-MEC”. Ciudad de México, 2019.
- . “Reporte T-MEC”. Ciudad de México, 2020.
https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/presentacionesestados/CDMX_LMM.pdf.
- Economics, Peterson Institute for International. “Labor Standards in the TPP”. PIIE, 2016.
<https://www.piie.com/newsroom/short-videos/labor-standards-tpp>.
- Edición. “La reforma laboral va pese a amparos de líderes sindicales, advierte AMLO”. *Expansión*. 2019.
- . “Priorizar tema laboral en nuevo TLCAN, un parteaguas: Guajardo”. 8 columnas, 2017.
<https://8columnas.com.mx/internacional/priorizar-tema-laboral-en-nuevo-tlcan-un-parteaguas-guajardo/>.
- Editorial. “United States steps up pressure on Guatemala over labor rights”. Reuters, 2014.
<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-guatemala-idUSKBN0HD2AK20140918>.
- Embamex. “DELEGACIÓN DE ALTO NIVEL DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONCLUYE VISITA A WASHINGTON, D.C.” Washington, DC, 2019.
- Empresarial, Consejo Cordinador. “Comunicado - demandas extremas de Estados Unidos en T-MEC son inaceptables”, 2019. <https://www.cce.org.mx/demandas-extremas-de-estados->

unidos-en-t-mec-son-inaceptables.

Esposito, Anthony, y David Lawader. “Mexican businesses focus on labor provisions as they pore over USMCA trade deal text”. *Reuters*, el 11 de diciembre de 2019.

Exélcior. “Destaca Nancy Pelosi diálogo con Peña Nieto”. *El Diario Mx*. 2016.

Gobierno de México. “USMCA Ratification Advances After Meetings in Washington, D.C.” Press Release 370, 2019. <https://www.gob.mx/sre/prensa/usmca-ratification-advances-after-meetings-in-washington-d-c?idiom=en>.

Gómez Urrutia, Napoleon. “Los derechos humanos y laborales frente al TPP”. *La Jornada*, 2015.

Gonyea, Don. “AFL-CIO President Touts Labor’s Role In Improving New Trade Deal”. *National Public Radio*, 2019.

González, Roxana. “Reforma laboral de México es aprobada por Canadá”. *El Sol de México*. agosto de 2019.

Hernández, Gerardo. “Reforma laboral en México, un cambio de 728 millones de dólares... hasta ahora”. *El Economista*. 2021.

Institute, Mexico. “USMCA: Mexico’s Perspective on Labor Provisions and Mexico’s Labor Reforms”. 2020.

Kaplan, Thomas. “Complaint Accuses Mexican Factories of Labor Abuses, Testing New Trade Pact”. *New York Times*, 2021.

Kay, T. *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*. 1° edición. Cambridge Studies in Contentious Politics. New York, N.Y: Cambridge University Press, 2011.

“Ley Federal del Trabajo”. Diario Oficial de la Federación, 1970.

Luján, Luisa Alcalde. “Labor Commitments for Mexico under the USMCA”, 2020.

Maquila Solidarity Network. “Will Mexico’s Labour Justice Reform Deliver Justice for Workers?”, s/f.

Morales, Roberto, y María Del Pilar Martínez. “EU se erige como auditor de reforma laboral mexicana”. *El Economista*. 2019.

- Naughton, Barry, Arthur R. Kroeber, Guy De Jonquieres, y Graham Webster. “What Will the TPP Mean for China?” *Foreign Policy*, 2015.
- Ortega, Ariadna. “El PEF para 2020 da 1,401.9 mdp para implementar la nueva reforma laboral”. *Expansión*. 2019.
- Pilar Martínez, María Del. “En lo laboral, TPP será la guía para renegociar TLCAN: STPS”. *El Economista*, 2017.
- . “Reforma a justicia laboral no logra materializarse”. *El Economista*. 2018.
- “Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá.”, 2019.
- Puche, J S. *El TLC y la formación de una región / NAFTA and the Building of a Region: Un ensayo desde la perspectiva mexicana / An Essay from the Mexican Perspective*. 1° edición. Lecturas de El Trimestre Económico. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization* 42, núm. 3 (el 2 de julio de 1988): 427–60.
- Ramírez, Ricardo. “TMEC, me acabo de enterar”. *El Universal*. 2019.
- “Rep. Sander Levin: No Democratic support for NAFTA without Mexican labor reform”. Inside U.S. Trade, 2017. <https://insidetrade.com/daily-news/levin-no-democratic-support-nafta-without-mexican-labor-reform>.
- Ríos, Viri. “Los trabajadores mexicanos son los ganadores del nuevo acuerdo comercial con Estados Unidos”. *New York Times*. 2019.
- Rivera, Astrid, y Teresa Moreno. “Enviaré AMLO carta a Pelosi para aprobar T-MEC”. *El Universal*, 2019.
- Rodríguez, Karla. “Luisa María Alcalde celebra ratificación del T-MEC en Senado de EU”. *El Universal*. 2020.
- ST&R. “First FTA Labor Case Results in U.S. Loss, Report Says”, 2017. <https://www.strtrade.com/trade-news-resources/str-trade-report/trade-report/first-fta-labor->

case-results-in-u-s-loss-report-says.

“State Exports from Texas”. US Census Bureau, 2020. <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/state/data/tx.html>.

Trumka, Richard. “New NAFTA not good enough”. AFL-CIO, 2019. <https://aflcio.org/speeches/trumka-new-nafta-not-good-enough>.

U.S. Trade Representative. “Capítulo 19 Laboral - TPP”. USTR, 2015. <https://web.archive.org/web/20160903202432/https://medium.com/the-trans-pacific-partnership/labour-66e8e6f4e8d5>.

———. “USTR: Trump Administration Announces Intent to Renegotiate the North American Free Trade Agreement”. USTR, 2017. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/may/ustr-trump-administration-announces>.

“USTR, with Guatemala loss in mind, tweaks USMCA labor approach in pitch to House group”. Inside U.S. Trade, 2019. <https://insidetrade.com/daily-news/ustr-guatemala-loss-mind-tweaks-usmca-labor-approach-pitch-house-group>.

“USTR faults panel for ‘incorrectly’ concluding Guatemala labor violations did not affect trade”. Inside U.S. Trade, 2017. <https://insidetrade.com/daily-news/ustr-faults-panel-incorrectly-concluding-guatemala-labor-violations-did-not-affect-trade>.

“Wyden, Brown pitch USMCA ‘labor cooperation’ mechanism”. *Inside U.S. Trade* 37, núm. 15 (2019).