

CAMBIO POLÍTICO DESDE AFUERA  
HACIA ADENTRO.  
INFLUENCIA COMERCIAL ESTADOUNIDENSE  
Y REFORMA DE LOS DERECHOS  
LABORALES EN MÉXICO

POLITICAL CHANGE FROM THE OUTSIDE IN:  
U.S. TRADE LEVERAGE AND LABOR RIGHTS REFORM  
IN MEXICO

UN CHANGEMENT POLITIQUE DE L'EXTÉRIEUR VERS  
L'INTÉRIEUR. L'INFLUENCE COMMERCIALE DES  
ÉTATS-UNIS ET LA RÉFORME DU DROIT DU  
TRAVAIL AU MEXIQUE

GRACIELA BENSUSÁN  
*UAM-Xochimilco*  
gbensusan@gmail.com

KEVIN J. MIDDLEBROOK  
*Institute of the Americas,  
University College London*  
kevinmiddlebrook@aol.com

**RESUMEN:** Este artículo examina las negociaciones entre México y Estados Unidos a propósito de los derechos laborales en México en el ámbito del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sometido a revisión. La intensa presión de Estados Unidos llevó a que México adoptara una reforma constitucional que fortaleció significativamente la base legal de los derechos democráticos de los trabajadores. Estos cambios no sólo incidieron en un área de soberanía fundamental del Estado y uno de los pilares de la economía política mexicana, sino que también constituyeron el único ámbito conocido en donde México adoptó una reforma constitucional en respuesta a una demanda externa explícita. En la relación interdependiente, pero asimétrica, entre México y Estados Unidos, este artículo se pregunta qué factores –asimetrías de poder entre ambos países, el entorno en

que se tomaron ciertas decisiones y/o las estrategias de negociación y los objetivos políticos de los funcionarios del gobierno mexicano—explican el carácter y el resultado de estas interacciones. La conclusión destaca las implicaciones de este caso crucial para las futuras relaciones bilaterales.

*Palabras clave:* México-Estados Unidos; interdependencia compleja asimétrica; derechos laborales; Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica; TLCAN.

**ABSTRACT:** This article examines Mexico-U.S. negotiations over labor rights in Mexico in the context of the Trans-Pacific Partnership trade agreement and a revised North American Free Trade Agreement. Strong U.S. pressures caused Mexico to adopt a constitutional reform that significantly strengthened the legal basis for democratic worker rights. Not only did these changes affect an area of core state sovereignty and a pillar of Mexican political economy, but they also constituted the only known instance of Mexico adopting a constitutional reform in response to an explicit external demand. In the interdependent but asymmetrical relationship between Mexico and the United States, what factors—power asymmetries between the two countries, the decision-making context, and/or Mexican government officials' negotiating strategies and political goals—explain the character and outcome of these interactions? The conclusion highlights the implications of this crucial case for future bilateral relations.

*Keywords:* Mexico-U.S. relations; asymmetrical complex interdependence; labor rights; Trans-Pacific Partnership; NAFTA.

*Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA*

**RÉSUMÉ:** Cet article examine les négociations entre le Mexique et les États-Unis concernant les droits des travailleurs mexicains, dans le cadre de l'Accord de partenariat transpacifique et de l'Accord de libre-échange nord-américain en cours de renégociation. La forte pression des États-Unis a mené le Mexique à réformer sa Constitution d'une manière qui a renforcé considérablement les fondements des droits démocratiques des travailleurs. Ces changements, qui ont porté atteinte à une partie fondamentale de la souveraineté de l'État et à l'un des piliers de sa économie politique, sont le seul cas connu au Mexique de réforme constitutionnelle en réponse à une demande précise venant de l'extérieur. Dans ce rapport d'interdépendance non symétrique liant des voisins, quels sont les éléments –tels que les diffé-

rences de pouvoir entre les deux pays, les conditions qui ont présidé à la prise de décision et/ou encore les stratégies pour la négociation et les objectifs politiques des fonctionnaires du gouvernement mexicain– qui expliqueraien le caractère et le résultat de la tractation? Nos conclusions mettent en relief la portée de ce cas remarquable sur l'avenir des rapports bilatéraux.

*Mots clefs:* Mexique-Etats-Unis; interdépendance complexe asymétrique; droits du travail; Accord de partenariat transpacifique; Accord de libre-échange nord-américain.

*Traducción de BERNARDO MABIRE*

Fecha de recepción: julio de 2019

Fecha de aceptación: noviembre de 2019

**E**l Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) replanteó significativamente las relaciones entre México y Estados Unidos.<sup>1</sup> El acuerdo no sólo representó un cambio histórico en la política exterior mexicana, sino que también institucionalizó los intercambios de un gobierno a otro y aceleró en gran medida la integración económica entre los dos países. La relación actual entre México y Estados Unidos constituye claramente un ejemplo de “interdependencia compleja”. En tales ámbitos, según Keohane y Nye, múltiples canales conectan gobiernos y sociedades, la agenda de asuntos interestatales no está organizada en una jerarquía consistente y la fuerza militar no se emplea para resolver

<sup>1</sup> Por su ayuda en la investigación, los autores agradecen a Sam Kelly, Remy Roberts y Héctor Santos, y a Jeffrey Davidow, Jonathan Fox, Héctor González Graf, Tom Long, David Mares, Jorge Pérez López, Sandra Polaski, Gustavo Vega Cánovas y a los dos revisores anónimos por sus perspicaces comentarios a las versiones anteriores de este artículo. Middlebrook reconoce además el apoyo del Woodrow Wilson International Center for Scholars (Smithsonian Institution), cuya beca residencial le permitió llevar a cabo entrevistas en Washington, DC, durante los meses de enero a junio de 2018.

disputas.<sup>2</sup> Pero a pesar de los importantes cambios en su relación, sigue habiendo una asimetría fundamental entre los recursos de poder de Estados Unidos y México que desafía la capacidad de los líderes mexicanos para preservar su autonomía al tomar decisiones en las interacciones bilaterales y, por lo tanto, para defender la soberanía nacional.<sup>3</sup>

Desde que el TLCAN entró en vigor en 1994, tanto la relación entre México y Estados Unidos en general, como los temas y disputas particulares en asuntos bilaterales han sido objeto de amplio examen.<sup>4</sup> Sin embargo, casi no se ha prestado atención a la dinámica de las interacciones entre los gobiernos después del TLCAN, a las estrategias de negociación que adoptaron funcionarios mexicanos y estadounidenses al resultado de las negociaciones sobre temas específicos.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977, pp. 9, 24-25, 30-32. Blanca Torres (ed.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, fue la primera en aplicar esta categoría a las relaciones entre México y Estados Unidos. La evaluación de Wyman de las relaciones entre ambos países durante el periodo que va de 1920 a 1975 subraya cómo ha cambiado sustancialmente el carácter de las relaciones bilaterales; Donald L. Wyman, “Dependency and Conflict: U.S. Relations with Mexico, 1920-1975” (pp. 83-141), en Robert L. Paarlberg, Eul Y. Park y Donald L. Wyman, *Diplomatic Dispute: U.S. Conflict with Iran, Japan, and Mexico*, Cambridge, Massachusetts, Center for International Affairs, Harvard University, 1978. Véase también Karl Schmidt, *Mexico and the United States, 1821-1973: Conflict and Coexistence*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1974, capítulos 7 y 8.

<sup>3</sup> Keohane y Nye, *op. cit.*, pp. 10-11, 15, definen la interdependencia asimétrica como un recurso de poder para el Estado más influyente.

<sup>4</sup> Entre muchos otros ejemplos, véase Guadalupe González González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4 (octubre-diciembre de 2001), pp. 619-671, y Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict* (2<sup>a</sup> ed.), Nueva York, Routledge, 2009.

<sup>5</sup> Tom Long, “Coloso fragmentado: La agenda ‘interméstica’ y la política exterior latinoamericana”, *Foro Internacional*, vol. 57, núm. 1 (enero-marzo de 2017), pp. 5-54, analiza en detalle las interacciones entre México y Estados Unidos sobre el transporte transfronterizo entre 1995 y 2011

Tal insuficiencia sorprende si se considera que la creciente complejidad de las relaciones entre México y Estados Unidos, y el hecho de que varios asuntos bilaterales fundamentales son de carácter *interméstico* –es decir, que tienen simultáneamente relevancia nacional e internacional<sup>6</sup> hacen que estos puntos cobren particular importancia. La bibliografía especializada sobre la interdependencia compleja sugiere que el gobierno mexicano podría tratar de expandir su poder de negociación frente a Estados Unidos sobre un tema concreto, ya sea vinculándolo con otros temas en la agenda bilateral multifacética, ya sea forjando una coalición de negociación transfronteriza con potenciales aliados gubernamentales y/o

---

(pp. 22-37), pero no examina directamente las negociaciones bilaterales sobre el tema. Domínguez y Fernández de Castro, *op. cit.*, pp. 36-37, discuten en términos generales la estrategia de incorporación (“*bandwagoning*”) de México en los asuntos de seguridad entre éste y Estados Unidos.

La escasez de análisis posteriores al TLCAN sobre los procesos de negociación bilaterales contrasta con la abundante bibliografía histórica acerca del tema. Véase, por ejemplo, Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1975; Susana Chacón, “La negociación del acuerdo militar entre México y los Estados Unidos, 1940-1942”, *Foro Internacional*, vol. 40, núm. 2 (abril-junio de 2000), pp. 307-344; Blanca Torres, “Estrategias y tácticas mexicanas en la conducción de sus relaciones con Estados Unidos (1945-1970)”, *Foro Internacional*, vol. 50, núms. 3/4 (julio-diciembre de 2010), pp. 661-688; Gustavo Vega Cánovas, *México y Estados Unidos: La economía política del libre comercio*, México, El Colegio de México, 2014, cap. 3. Sobre las negociaciones del TLCAN, véase Arturo Santa Cruz, “Domestic Politics and International Negotiations: NAFTA’s Two-Level Games”, *Journal of International and Area Studies*, vol. 4, núm. 1 (diciembre de 1997), pp. 1-16; Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1998; Maxwell A. Cameron y Brian W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2000; Maryse Robert, *Negotiating NAFTA: Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos, and Pharmaceuticals*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.

<sup>6</sup> Bayless Manning, “The Congress, the Executive, and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 1 (enero de 1977), pp. 306-324, sobre todo p. 309.

no gubernamentales de Estados Unidos.<sup>7</sup> Asimismo, una integración económica y social más estrecha de los dos países podría dar a las coaliciones políticas transnacionales mayor influencia sobre las interacciones entre ambos gobiernos. Sin embargo, ningún estudio anterior ha investigado a fondo estas posibilidades.

En este artículo examinamos las negociaciones bilaterales sobre el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés, 2011-2016), la revisión del TLCAN (2017-2018) y la reforma de los derechos laborales en México. Hemos seleccionado estos repertorios de negociaciones para realizar un análisis minucioso toda vez que, en conjunto, constituyen un caso crucial de negociación entre dos gobiernos que mantienen una interdependencia compleja asimétrica al menos por dos razones. En primer lugar, las demandas de Estados Unidos para la reforma de los derechos laborales en México se concentraron en lo que en términos weberianos es un área de soberanía fundamental del Estado (“la capacidad de las autoridades públicas para ejercer un control efectivo dentro de las fronteras de su propia política”<sup>8</sup>). En segundo lugar, México había desviado en el pasado las demandas de los estadounidenses para que hiciera cambios mayores en su régimen de relaciones laborales. Por lo anterior, estas negociaciones constituyeron un caso “menos probable” de la capacidad de Estados Unidos para emplear sus desproporcionados recursos de poder en aras de lograr un cambio significativo en los arreglos políticos internos de México o, por el contrario, un caso “más probable” de la capacidad de los funcionarios del gobierno mexicano para preservar la autonomía nacional en la toma de decisiones, a pesar de las asimetrías de poder subyacentes en la relación bilateral.<sup>9</sup> Este caso es de la mayor importancia en el estu-

<sup>7</sup> Keohane y Nye, *op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>8</sup> Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, University Press, 1999, p. 4.

<sup>9</sup> Sobre casos cruciales “menos probables” y “más probables”, véase Harry Eckstein, “Case Study and Theory in Political Science” (pp. 79-137),

dio de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina porque la relación México-Estados Unidos es, con mucho, el ejemplo más notable de interdependencia compleja y asimétrica en el hemisferio occidental.

Los funcionarios mexicanos involucrados en las negociaciones de temas laborales del TPP no consideraron estrategias como la vinculación de asuntos o las coaliciones transfronterizas.<sup>10</sup> En cambio, buscaron reforzar su posición de negociación frente a sus homólogos estadounidenses al invocar la importancia estratégica de México para Estados Unidos como socio del TLCAN y al afirmar la soberanía nacional. Así pues, los funcionarios mexicanos retrasaron las negociaciones de mayor complejidad con Estados Unidos sobre cuestiones laborales para que el tema no impidiera avanzar en asuntos comerciales de relevancia para México. De mayor importancia, con el propósito de contener la posible oposición interna a las concesiones mexicanas, fue el hecho de procurar el control sobre el flujo público de información en lo que toca a estas discusiones bilaterales, sensibles a la soberanía, y la forma principal –ya fueran reformas a la ley laboral federal o a la Constitución– en que el gobierno trataría las demandas estadounidenses. Todas estas tácticas resultaron exitosas en el corto plazo.

Sin embargo, la presión de los estadounidenses finalmente obligó al gobierno mexicano a admitir una reforma constitucional que fortaleció significativamente la base legal para dar a los trabajadores la capacidad de formar sindicatos políticamente independientes, elegir democráticamente a los dirigentes sindicales mediante votación secreta y proteger los derechos de los miembros de base en la negociación colectiva. Estos principios tenían antecedentes en las demandas internas provenientes del sindicalismo democrático y los partidos

---

en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 7, *Strategies of Inquiry*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Co., 1975, pp. 104, 118-119, 126-127.

<sup>10</sup> Volvemos sobre este punto en las “Conclusiones”.

de oposición, sobre todo el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), desde mediados de la década de 1990. Los cambios no sólo afectaron uno de los pilares de la economía política mexicana, sino que también constituyeron el único ámbito en donde México adoptó una reforma constitucional en respuesta a una demanda externa explícita. La integridad y viabilidad de estas reformas se vieron amenazadas por las exigencias de opositores internos en 2017 y 2018. Sin embargo, una coalición binacional de defensores de derechos laborales aprovechó con éxito las oportunidades políticas que ofrecían las negociaciones eminentemente públicas para reformular el TLCAN (en adelante, TLCAN 2.0) y las elecciones presidenciales de México en 2018 para rechazar esas exigencias y asegurar una victoria a los defensores de la reforma constitucional en ambos lados de la frontera.

Debido a que uno de nuestros principales propósitos es explorar cómo las consideraciones políticas internas dieron forma a los objetivos de política exterior de México y Estados Unidos y a las negociaciones entre ambos gobiernos, y cómo estas negociaciones a su vez generaron resultados con importantes consecuencias políticas internas, empleamos la metáfora de Putnam sobre la diplomacia internacional como un juego de dos niveles como guía de análisis para reconstruir las interacciones a propósito del TPP, el TLCAN 2.0 y las reformas de los derechos laborales. El marco de Putnam centra nuestra atención en cuatro elementos principales:<sup>11</sup> 1) la identidad y las motivaciones de los actores principales en cada lado de la mesa de negociación, incluidos los grupos de interés nacionales más afectados por los temas de discusión

<sup>11</sup> Esta síntesis se basa en Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3 (verano de 1988), pp. 427-460, y Andrew Moravcsik, "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", pp. 3-42, en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 24-25.

y su influencia sobre los propósitos que se pretenden alcanzar; 2) el carácter de los arreglos institucionales internos y su potencial efecto tanto en el proceso de negociación (particularmente la relativa autonomía del jefe negociador) como en la ratificación legislativa de cualquier acuerdo a que lleguen las partes negociadoras; 3) los vínculos transgubernamentales y/o transnacionales (sociales) que pueden formarse para influir en las negociaciones o en la ratificación y 4) la distribución de ganancias y pérdidas (tanto para los Estados negociadores como para los grupos de interés nacionales más afectados) y las estrategias que los líderes nacionales podrían adoptar en consecuencia (por ejemplo, compensaciones paralelas a uno o más grupos de interés para relajar las restricciones internas y garantizar que se ratifique un acuerdo).

Planteamos cuatro preguntas principales de investigación. En primer lugar, en la relación de interdependencia compleja asimétrica entre México y Estados Unidos, ¿cuál era el carácter de las negociaciones bilaterales y qué estrategias de negociación específicas adoptaron los funcionarios mexicanos y estadounidenses sobre un tema interno de importancia nacional de carácter fundamental para México? En segundo lugar, ¿en qué medida los intereses y los cálculos internos en Estados Unidos y México configuraron los términos y el resultado de las negociaciones del TPP y del TLCAN 2.0 sobre los derechos laborales? En tercer lugar, ¿qué factores –asimetrías de poder entre los dos países, la naturaleza del proceso de toma de decisiones y/o las estrategias de negociación y los objetivos políticos de los funcionarios del gobierno mexicano– explican cómo la presión de Estados Unidos superó la resistencia mexicana de larga data frente a reformas tan importantes de su régimen de relaciones laborales? En cuarto lugar, en términos de la agenda de investigación sobre las relaciones entre México y Estados Unidos, ¿de qué manera un marco teórico de interdependencia compleja nos ayuda a comprender la dinámica de los asuntos bilaterales contemporáneos y cuáles son las implicaciones de este caso crucial para las futuras relaciones bilaterales?

Para explorar en detalle las interacciones entre México y Estados Unidos a propósito de los derechos laborales durante las negociaciones del TPP y el TLCAN 2.0,<sup>12</sup> nos basamos ampliamente en 27 entrevistas semiestructuradas que realizamos entre 2017 y 2019 a figuras que se desempeñaron como altos funcionarios gubernamentales, a representantes sindicales y a activistas y especialistas de derechos laborales en México y Estados Unidos. Seleccionamos a los entrevistados en función del cargo que ocupaban y del grado de participación en las negociaciones y acciones políticas en que estaban inmersos.<sup>13</sup> A causa de la delicada naturaleza de los asuntos involucrados, muchos de nuestros entrevistados solicitaron el anonimato.<sup>14</sup> Por lo tanto, los identificaremos sólo por el cargo general que desempeñaron durante estas negociaciones. Para salvaguardar aún más la confidencialidad de nuestras fuentes, citaremos entrevistas específicas sólo cuando sea absolutamente necesario. En puntos de particular importancia, buscamos sistemáticamente la confirmación de más de una fuente de entrevista y, siempre que fue posible, triangulamos nuestras fuentes de evidencia complementando los materiales de las entrevistas con informes documentales e investigaciones periodísticas.

## NEGOCIACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS SOBRE EL ACUERDO TRANSPACÍFICO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y LOS DERECHOS LABORALES EN MÉXICO

El TPP, negociado por doce Estados de la Cuenca del Pacífico entre febrero de 2008 y octubre de 2015, fue sin duda uno

<sup>12</sup> Sobre el seguimiento de procesos como metodología de investigación, véase Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, “Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices”, pp. 3-37, en Bennett y Checkel (eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

<sup>13</sup> Sobre muestreo intencional en investigación cualitativa, véase Alan Bryman, *Social Research Methods* (4<sup>a</sup> ed.), Oxford, University Press, 2012, cap. 18.

<sup>14</sup> Por esta razón, las entrevistas no fueron grabadas.

de los acuerdos de libre comercio (TLC) más ambiciosos.<sup>15</sup> El acuerdo de 30 capítulos promovió el comercio entre países que, en conjunto, representaban aproximadamente el 40% del comercio mundial.<sup>16</sup> Los defensores sostuvieron que el TPP fue especialmente innovador en su defensa de los estándares internacionales laborales y ambientales. De hecho, la decisión de Estados Unidos en 2008 de unirse a lo que originalmente había sido una iniciativa de libre comercio más limitada convirtió los asuntos laborales y ambientales en temas esenciales en las negociaciones multilaterales.<sup>17</sup>

El texto final incluía un capítulo específico (capítulo 19) acerca de los derechos laborales que abarcaba la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (oIT) de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo.<sup>18</sup> Cabe destacar que Estados Unidos negoció por separado acuerdos bilaterales de derechos laborales con Brunei, Malasia y Vietnam que debían ponerse en práctica *antes*

<sup>15</sup> Estados Unidos se retiró del acuerdo el 23 de enero de 2017. El resto de los países (Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam) firmó un “Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica” el 8 de marzo de 2018, en Santiago, Chile.

<sup>16</sup> La Casa Blanca, “Statement by the President on the Signing of the Trans-Pacific Partnership”, 3 de febrero de 2016, [www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/03](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/03) (consulta del 25 de mayo de 2016).

<sup>17</sup> El TPP se originó en el “Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica”, concebido por Chile, Nueva Zelanda y Singapur en 2003 y firmado (con Brunei) en 2006. Ian F. Fergusson, Mark A. McMinimy y Brock R. Williams, *The Trans-Pacific Partnership (TPP): Negotiations and Issues for Congress*, CRS Report R42694, Washington, DC: Congressional Research Service, 20 de marzo de 2015, p. 1.

<sup>18</sup> Acuerdo de Asociación Transpacífico, 5 de noviembre de 2015, art. 19.1, “Definiciones”, <https://ustr.gov/tpp> (consulta del 24 de mayo de 2016). La Declaración destaca (citando convenios específicos de la oIT) la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva (convenios 87, 98), la eliminación del trabajo forzoso y obligatorio (convenios 29, 105), la abolición del trabajo infantil (convenios 138, 182) y la eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo (convenios 100, 111). Véase [www.ilo.org/dyn/normlex.en](http://www.ilo.org/dyn/normlex.en) (consulta del 9 de octubre de 2018).

de que el TPP entrara en vigor.<sup>19</sup> Estos, así llamados, planes de fortalecimiento laboral (*labor consistency plans*), todos fechados en noviembre de 2015, trataron en detalle cuestiones muy delicadas (incluidas la libertad sindical y la negociación colectiva, el liderazgo sindical, las huelgas, el trabajo forzoso, el trabajo infantil, la discriminación en el empleo, las condiciones aceptables en el trabajo, procedimientos de inspección laboral y mecanismos de quejas, además de temas como la subcontratación y externalización), con frecuencia citando disposiciones concretas de las leyes y reglamentos nacionales que debían modificarse de conformidad con los estándares internacionales de los derechos laborales de la OIT. En los tres casos, los acuerdos establecieron cronogramas para adoptar estas reformas y revisiones anuales a cargo de comités bilaterales capacitados para evaluar el progreso luego de ponerlas en práctica. Este acercamiento intrusivo de Estados Unidos a países con historias de derechos laborales notablemente precarios moldeó significativamente las interacciones entre México y Estados Unidos a propósito del TPP.

México anunció en noviembre de 2010 que no participaría en el TPP.<sup>20</sup> Sin embargo, sólo un año después, revirtió su posición en virtud de que la participación de Estados Unidos en el pacto permitiría a sus competidores económicos alrededor de la Cuenca del Pacífico socavar su posición en su principal mercado de exportación. Por tanto, se unió a la decimoquinta ronda de negociaciones multilaterales en

<sup>19</sup> Véase <https://ustr.gov/tpp> (consulta del 24 de mayo de 2016). Estados Unidos había insistido de manera semejante en los cambios en la legislación laboral nacional antes de los votos del Congreso de Estados Unidos sobre los TLC con Perú (2007), Panamá (2011) y Colombia (2011). Véase *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, <https://insidetrade.com/>, 18 de febrero de 2016.

<sup>20</sup> Luz María de la Mora, “La política comercial de México durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012)”, *Foro Internacional*, vol. 53, núms. 3/4 (julio-diciembre 2013), pp. 794-815, sobre todo pp. 801-802.

diciembre de 2012.<sup>21</sup> Estados Unidos, la economía más grande entre los países del TPP y el defensor más insistente de las disposiciones sobre derechos laborales en el acuerdo, fue el guardián *de facto* en estas conversaciones multilaterales. La agenda de negociación entre México y Estados Unidos incluyó varios temas de intrincada naturaleza (en relación, por ejemplo, con las reglas de origen de la industria automotriz, la protección de patentes para productos farmacéuticos y las medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan a los productos agrícolas), pero los derechos laborales en México fueron un punto preponderante de discusión.

### *Posiciones de apertura: Estados Unidos*

Tanto los requisitos legales como las restricciones políticas internas configuraron la forma en que la administración del presidente Barack Obama (2009-2013; 2013-2017) procedió en las negociaciones bilaterales sobre los derechos laborales en México.

Desde mediados de la década de 1980, la legislación estadounidense ha vinculado formalmente los derechos laborales y el comercio. La Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1983, la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 y la legislación relacionada exigieron que el gobierno de Estados Unidos se asegurara de que los socios comerciales respetaran las protecciones fundamentales de los trabajadores, como los derechos de sindicalización y negociación colectiva. El 10 de mayo de 2007, la administración del presidente George W. Bush (2001-2005; 2005-2009) y los líderes demócratas en la Cámara de Representantes de Estados Uni-

<sup>21</sup> *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 16 de diciembre de 2011; Joe Barnes, “The Trans-Pacific Partnership Agreement: The Stakes for Mexico and the United States”, Issue Brief, Houston, Texas, Baker Institute for Public Policy, Rice University, 14 de septiembre de 2014, p. 4.

dos alcanzaron un “Acuerdo Bipartidista sobre Política Comercial” que estipuló que todos los futuros TLC de Estados Unidos reconocerían los principios laborales fundamentales en la Declaración de 1998 de la OIT. Además, las obligaciones laborales estarían sujetas a los procedimientos generales de solución de controversias y mecanismos de aplicación. Todas estas medidas legislativas fueron resultado de la presión interna ejercida con éxito por el movimiento laboral estadounidense, que trató de evitar que los países extranjeros basaran su competitividad económica en estándares laborales inferiores.<sup>22</sup>

El segundo factor que motivó a la administración de Obama fue el desafío político de ganar la ratificación del TPP en el Congreso. Una mayoría sustancial de demócratas en la Cámara de Representantes había votado en contra de la ratificación del TLCAN en 1993, y el presidente Obama enfrentó una lucha aún más ardua en este sentido a causa de la implacable oposición del movimiento obrero estadounidense en contra del TPP y la persistente dependencia de los sindicatos por parte de muchos demócratas del Congreso que buscaban obtener apoyo financiero y organizativo durante las campañas electorales. La capacidad de los demócratas para poner el asunto de los derechos laborales en el centro de las negociaciones del TLC se había demostrado ampliamente en un caso anterior relativo a Colombia.<sup>23</sup> De hecho, un indicio revelador de lo sensible que era el tema para la administración de Obama fue que decidió no persuadir a Colombia a unirse a las negociaciones del TPP, concretamente debido a la continua preocupación por la situación de los derechos laborales en ese país.<sup>24</sup> Si un número considerable de demó-

<sup>22</sup> Kevin J. Middlebrook, “The International Defense of Labor Rights: The North American Experience in Comparative Perspective”, manuscrito, cap. 2.

<sup>23</sup> Laura Cristina Silva, “El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos”, *Colombia Internacional*, vol. 65 (enero-junio de 2007), pp. 112-133.

<sup>24</sup> Entrevista de Middlebrook con un alto funcionario de la Casa Blanca durante la administración de Obama, Washington, DC, 22 de junio de 2018.

cratas del Congreso hubiera votado alguna vez por el TPP sigue siendo una incógnita, puesto que la oposición del movimiento obrero organizado fue mucho más allá de las objeciones específicas a sus disposiciones sobre derechos laborales (incluidas, por ejemplo, las disposiciones de solución de controversias entre inversores privados y Estado).<sup>25</sup> Sin embargo, los funcionarios de la administración de Obama entendieron claramente que mostrar firmeza en materia laboral en las negociaciones bilaterales con México era imprescindible para obtener la ratificación del TPP.

El compromiso que los funcionarios de mayor jerarquía en la administración de Obama demostraron respecto de la importancia de los derechos laborales mexicanos se vio reforzado por las interacciones bilaterales previas en virtud del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), el “acuerdo paralelo” laboral negociado en conjunto con el TLCAN. El ACLAN, históricamente importante por ser el primer acuerdo que vinculó los derechos laborales a un TLC bilateral, creó mecanismos para investigar y potencialmente sancionar violaciones de derechos. No obstante su relevancia, quedó excluido del texto principal del TLCAN. Un apéndice reconoció una amplia gama de derechos laborales (incluida la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva), pero sólo las violaciones sostenidas en un subconjunto limitado de éstos (salario mínimo, trabajo infantil, y salud y seguridad en el lugar de trabajo) quedaron potencialmente sujetas a sanciones comerciales. En la práctica, aunque las quejas públicas presentadas en el marco del ACLAN fortalecieron la preocupación internacional en cuanto a los problemas en el cumplimiento de los derechos laborales en

<sup>25</sup> Comité Asesor Laboral sobre Negociaciones Comerciales y Política Comercial (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos), *Report on the Impacts of the Trans-Pacific Partnership*, 2 de diciembre de 2015, <https://ustr.gov/sites/default/files/Labor-Advisory-Committee-for-Trade-Negotiations-and-Trade-Policy.pdf> (consulta del 22 de septiembre de 2018); *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 13 de enero; 3, 19 de febrero de 2016.

México y, a veces, contribuyeron al cambio en la política del gobierno mexicano (lo que condujo, por ejemplo, a la prohibición de la práctica discriminatoria de las pruebas de embarazo como condición de empleo),<sup>26</sup> no lograron modificar a fondo el régimen de relaciones laborales imperante.

Una amplia gama de actores estadounidenses (funcionarios gubernamentales, sindicatos y activistas a favor de los derechos laborales) cuestionaron la eficacia de los procedimientos del APLAN como vehículo para tratar las violaciones de derechos en México. Con el tiempo, sus preocupaciones se centraron en dos cuestiones principales: el respeto en la práctica de la libertad de asociación garantizada constitucional y legalmente, y la independencia de las juntas de conciliación y arbitraje tripartitas (compuestas por representantes laborales, gubernamentales y empresariales) respecto del poder ejecutivo. Las juntas de jurisdicción federal y local (estados) eran responsables de resolver los conflictos entre trabajadores y empleadores, y de registrar legalmente los contratos colectivos y, en las actividades económicas bajo la jurisdicción local (estados), registrar los sindicatos. En la práctica, las autoridades federales y locales con regularidad obstaculizaron la formación de sindicatos políticamente independientes (y favorecieron las organizaciones obreras alineadas con el gobierno). Y toda vez que los sindicatos aliados con el gobierno dominaron la representación laboral en las juntas, fallaron a menudo los esfuerzos de los trabajadores para lograr el control de su lugar de trabajo así como sus luchas para ganar salarios mejor remunerados, mayores beneficios y mejores condiciones laborales. Por lo tanto, para la administración de Obama, las negociaciones del TPP con México supusieron una oportunidad para fortalecer las disposiciones laborales

<sup>26</sup> Graciela Bensusán y Kevin J. Middlebrook, *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede México / Universidad Autónoma Metropolitana, UAM-Xochimilco / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2013, p. 167.

del TLCAN/ACLAN, como Obama lo había prometido durante su campaña en las primarias presidenciales de 2008.<sup>27</sup>

### *Posiciones de apertura: México*

Los funcionarios del gobierno mexicano comprendieron desde el comienzo que enfrentarían cuestiones relacionadas con los derechos laborales en las negociaciones del TPP. Habían discutido el asunto en términos generales con prominentes funcionarios estadounidenses, aun antes de que México buscara unirse formalmente a las negociaciones, y al principio expresaron su buena disposición para adoptar nuevas medidas laborales bajo los auspicios del TPP. Los funcionarios mexicanos también estaban al tanto del debate multilateral ya en curso sobre el contenido de un capítulo laboral propuesto en el acuerdo (si, por ejemplo, las obligaciones laborales estarían sujetas a procedimientos vinculantes de solución de controversias).<sup>28</sup>

Sin embargo, a pesar de que los funcionarios mexicanos sabían cuán delicados eran los asuntos relativos a los derechos laborales en México en algunos círculos políticos de Estados Unidos, no anticiparon cuán importante sería el tema en las interacciones bilaterales en el contexto de la TPP. Además, es posible que hayan asumido que aún podían mantener las posiciones defensivas que México había tomado

<sup>27</sup> Entrevistas de Middlebrook con altos funcionarios del gobierno de Estados Unidos, 28 de marzo y 26 de abril de 2018, Washington, DC; Alexander Lane, “Obama’s Been Critical of NAFTA”, *Politifact*, 15 de octubre de 2008, [www.politifact.com](http://www.politifact.com). Cuando Obama anunció el texto final del TPP, afirmó que había cumplido su promesa de campaña porque sus disposiciones laborales formaban parte del acuerdo principal y reconocían los derechos fundamentales incluidos en la Declaración de 1998 de la OIT. Véase *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 9 de octubre de 2015.

<sup>28</sup> Entrevista telefónica de Middlebrook con un exfuncionario de alto rango [A] del gobierno mexicano, 17 de octubre de 2018; *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 16 de diciembre de 2011; 14 de diciembre de 2012.

previamente respecto de su régimen laboral. Por ejemplo, durante las negociaciones sobre el ACLAN en 1993, los funcionarios mexicanos habían invocado con éxito la soberanía nacional y rechazado muchas demandas concretas de Estados Unidos al insistir en que la ley laboral federal de México, con alcance nacional, ofrecía protecciones formales más fuertes en algunas áreas que la ley de Estados Unidos.<sup>29</sup> También habían argumentado que México había ratificado y mantenía su adhesión a un número sustancialmente mayor de convenios de la OIT (76) que Estados Unidos (11), incluidos cinco de los siete convenios vigentes que luego la OIT caracterizó como “fundamentales” (*vs.* sólo uno para Estados Unidos).<sup>30</sup> Varios miembros de alto rango del equipo de negociación del TPP habían participado en las negociaciones del TLCAN y fueron testigos de cómo la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) había desviado la presión que imponía Estados Unidos para conseguir un ACLAN con más garantías laborales. Aunque algunos de estos funcionarios reconocieron que había serios problemas internos en lo que toca a derechos laborales, es posible que hayan asumido que ellos también podían hacer frente a las demandas de Estados Unidos sin alterar fundamentalmente el *statu quo* de las relaciones laborales.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Por ejemplo, la legislación laboral mexicana prohíbe a los empleadores contratar a trabajadores sustitutos durante una huelga legalmente reconocida, garantiza una licencia de maternidad de tres meses y establece indemnizaciones y una prima por antigüedad cuando los trabajadores con un empleo permanente son despedidos sin una causa justa.

<sup>30</sup> Véase International Labor Organization, ILO, NORMLEX, Information System on International Labour Standards, [www.ilo.org/dyn/normlex/en](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en) (consulta del 16 de febrero de 2016).

<sup>31</sup> Sobre la manera en que la naturaleza del poder de negociación varía según el tema específico, véase Christer Jönsson, “Bargaining Power: Notes on an Elusive Concept”, *Cooperation and Conflict*, vol. 16, núm. 4 (noviembre de 1981), pp. 249-257, sobre todo pp. 249-250; Nikolaj Petersen, “Bargaining Power Among Potential Allies: Negotiating the North Atlantic Treaty, 1948-9”, *Review of International Studies*, vol. 12, núm. 3 (julio de 1986), pp. 187-203, sobre todo pp. 188, 198, 201.

Por lo demás, los negociadores del TPP de México podían afirmar con precisión que emprender reformas importantes de la legislación laboral nacional sería políticamente difícil. La Ley Federal del Trabajo de 1970 se revisó en 2012, sólo después de varios intentos fallidos desde finales de la década de 1980.<sup>32</sup> Y puesto que las juntas tripartitas habían sido establecidas por la Constitución de 1917 (art. 123, cláusula xx), los cambios fundamentales en el sistema de justicia laboral requerirían una reforma constitucional y, por lo tanto, el apoyo de la mayoría de las dos terceras partes en ambas cámaras del Congreso federal y una mayoría de las legislaturas estatales.

Igualmente importante era que tanto las organizaciones obreras alineadas con el gobierno como el sector privado habían defendido durante mucho tiempo el *statu quo* legal. La gran mayoría de los sindicatos permaneció dominada por líderes cuya arraigada posición se asentaba en disposiciones de la legislación laboral que bloquearon eficazmente los esfuerzos de las bases por hacerlos responsables. El movimiento obrero organizado era más débil en términos organizativos y políticos en la década de 2010 que en 1993, cuando la posición de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) influyó significativamente en la oposición del gobierno mexicano a un ACLAN con derechos laborales más fuertes. No obstante, la CTM tenía un largo historial de exitosa oposición a reformas laborales y políticas que amenazaban su posición dominante en las relaciones laborales y su condición de sector laboral oficial del alguna vez hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Preservar el régimen de relaciones laborales también fue muy importante para los intereses empresariales mexicanos. La voluntad de los sindicatos alineados con el gobierno para moderar las demandas salariales y limitar las huelgas había sido durante décadas uno de los pilares de la economía política del país y, con el tiempo, el sector privado se volvió cada

<sup>32</sup> Bensusán y Middlebrook, *op. cit.*, pp. 108-136.

vez más dependiente de los llamados “contratos de protección patronal”. Estos acuerdos, firmados por líderes poco responsables y muchas veces corruptos de sindicatos dominados por los empleadores (a menudo firmados incluso antes de contratar a los trabajadores y de empezar a operar) y tolerados por funcionarios gubernamentales cómplices, cumplen formalmente con los requisitos legales mínimos. Sin embargo, en la práctica otorgan a los empleadores un control indiscutible de los asuntos laborales, incluso protección contra el riesgo de una huelga indefinida declarada por un sindicato como una forma de chantaje. Una vez que los contratos de protección entran en vigor, la ley protege a los empleadores de los intentos de los trabajadores de negociar un nuevo contrato, obligándolos a entablar un complicado y riesgoso juicio para obtener la titularidad de dicho contrato. Después de la década de 1980, los contratos de protección se volvieron omnipresentes en algunas de las actividades económicas más importantes del país, incluida la industria de autopartes, la aviación comercial, los bancos y especialmente las plantas maquiladoras. Puesto que el modelo de desarrollo mexicano basado en las exportaciones dependía de los bajos costos laborales como base de la ventaja comparativa internacional,<sup>33</sup> muchos empleadores consideraron que el control sobre la sindicalización y las relaciones laborales era vital para su éxito económico. En consecuencia, la naturaleza de los intereses comerciales aumentó sustancialmente las barreras políticas internas contra la reforma laboral.

La administración priista del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) no se opuso incondicionalmente al cambio en la legislación y la política laboral. En 2015, como parte de una amplia consulta patrocinada por el gobierno sobre los métodos para mejorar el acceso de los ciudadanos a la justi-

<sup>33</sup> Robert A. Blecker, Juan Carlos Moreno-Brid e Isabel Salat, “La renegociación del TLCAN: un enfoque alternativo para la convergencia y la prosperidad compartida”, *Economía Informa*, 408 (enero-febrero de 2018), pp. 5-15.

cia, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) propuso una reforma sustancial de las juntas de conciliación y arbitraje y su transferencia del Poder Ejecutivo al Poder Judicial.<sup>34</sup> Altos funcionarios de la administración también mostraron cierta sensibilidad ante las continuas críticas que la OIT había expresado respecto de los contratos de protección y las restricciones a la libertad de asociación.<sup>35</sup> Por ejemplo, en marzo de 2015, Alfonso Navarrete Prida, jefe de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), aseguró a los representantes de varias organizaciones laborales internacionales que México ratificaría el Convenio 98 de la OIT sobre la libertad de negociación colectiva y, en junio de 2015, él y 25 secretarios de trabajo de gobiernos estatales “rechazaron categóricamente” los contratos de protección.<sup>36</sup> Asimismo, marcas internacionales con operaciones de fabricación en México apremiaron aún más al gobierno en este tema. Bajo una iniciativa de la Maquiladora Solidarity Network, organización no gubernamental canadiense que promueve los derechos laborales internacionales, destacadas empresas internacionales de vestido y calzado de categoría internacional, como Adidas, New Balance, Nike, Patagonia, Puma y Walt Disney, condenaron abiertamente los contratos de protección y trabajaron para garantizar que los acuerdos que habían firmado con proveedores mexicanos cumplieran con sus propios códigos de conducta corporativa y con los estándares laborales internacionales.<sup>37</sup> Sin embargo, la oposición interna a adoptar im-

<sup>34</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, *Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, México, CIDE, 2015, p. 44.

<sup>35</sup> Bensusán y Middlebrook, *op. cit.*, pp. 162-166.

<sup>36</sup> Industrial, “Se hace justicia: México ratifica C98 de la OIT”, 2018, <http://www.industrial-union-org/es/senado-de-mexico-ratifica-por-una-nimidad-el-convenio-98-de-la-oit> (consulta del 29 de septiembre de 2018); Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS, “Secretarios del trabajo del país rechazan la práctica de los denominados ‘contratos de protección’”, Boletín 435, 22 de junio de 2015.

<sup>37</sup> Patricia Muñoz Ríos, “Exigen empresarios a la STPS reformar la ley para eliminar los sindicatos de protección”, *La Jornada*, 9 de noviembre de 2015.

portantes reformas que alterarían el *statu quo* de las relaciones laborales –que venían exigiéndose por parte del sindicalismo independiente desde la década de 1970 y dieron lugar a iniciativas legislativas del PAN (1995), del PRD (1998) y del PRD-Unión Nacional de Trabajadores (UNT, 2002, 2010) desde mediados de la década de 1990– se mantuvo firme.<sup>38</sup>

### *Carácter y resultado de las negociaciones bilaterales<sup>39</sup>*

En Estados Unidos, la Oficina del Representante Comercial (USTR, por su sigla en inglés) tenía a cargo la responsabilidad legal de las negociaciones del TPP. Sin embargo, con el consentimiento del USTR, altos funcionarios del Departamento de Trabajo participaron de lleno en las negociaciones bilaterales con México sobre los derechos laborales. El Departamento de Estado y la embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México desempeñaron papeles secundarios. A pesar de que la Federación Estadounidense de Trabajadores-Congreso de Organizaciones Industriales (por sus siglas en inglés, AFL-CIO, la organización laboral más grande de Estados Unidos) y varios sindicatos industriales nacionales formaron parte del Comité Asesor Laboral del USTR, no estuvieron directamente involucrados en las negociaciones. Sin embargo, mantuvieron un ritmo constante de denuncias sobre las violaciones de los

<sup>38</sup> En torno a las iniciativas de reforma a favor de la democratización del régimen sindical mexicano presentadas por el PAN, el PRD, y el PRD-UNT, véase Bensusán y Middlebrook, *op. cit.*, pp. 109-114.

<sup>39</sup> Además de las entrevistas citadas en otros lugares, esta discusión se basa en las realizadas por Middlebrook a *a*) exfuncionarios de la administración de Obama en el Departamento de Trabajo (15 de mayo de 2018) y el Departamento de Estado (29 de mayo de 2018); *b*) un representante sindical estadounidense (20 de marzo de 2018); y *c*) funcionarios de la Embajada de México en Estados Unidos (18 de abril y 14 de junio de 2018) y la Embajada de Estados Unidos en México (18 de junio de 2018), así como una entrevista confidencial con otro alto funcionario del gobierno de Estados Unidos (14 de junio de 2018), todas ellas realizadas en Washington, DC.

derechos laborales en México, lo que resultaba en salarios disminuidos y colocaba injustamente a los trabajadores estadounidenses en una competencia comercial desventajosa.<sup>40</sup>

En México, la Secretaría de Economía tomó la delantera en las negociaciones del TPP. Una vez que los asuntos laborales se convirtieron en tema central, los funcionarios de mayor jerarquía de la STPS se involucraron activamente. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) también siguió de cerca las negociaciones por su autoridad legal en las negociaciones comerciales, y la embajada de México en Washington, DC, estaba bien posicionada para evaluar el entorno político de Estados Unidos. La CTM, a pesar de haber tenido representación en las negociaciones del TLCAN, no participó formalmente en el desarrollo de las discusiones bilaterales.<sup>41</sup>

Las negociaciones bilaterales se llevaron a cabo en Washington, DC, y en la Ciudad de México. Los funcionarios mexicanos, con la expectativa de que el tema disminuyera en importancia a medida que avanzaran las negociaciones, inicialmente se esforzaron por no comprometerse a fondo con sus homólogos estadounidenses en cuestiones de derechos laborales y por concentrarse en sus prioridades comerciales atinentes al TPP.<sup>42</sup> Sin embargo, los negociadores estadouni-

<sup>40</sup> Entrevistas de Middlebrook con altos representantes sindicales estadounidenses (23 de abril y 20 de junio de 2018). La AFL-CIO, por ejemplo, emitió declaraciones públicas sobre los derechos laborales en México para coincidir con la reunión en la Oficina Oval entre el presidente Obama y el presidente electo Peña Nieto, el 27 de noviembre de 2012, y la visita de Estado de Peña Nieto a Washington, DC, el 6 de enero de 2015. Véase *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 6 de enero de 2015. Véase también la declaración conjunta de la AFL-CIO y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) sobre las reformas laborales que México debe adoptar antes de adherirse al TPP, *La Jornada*, 12 de agosto de 2015.

<sup>41</sup> Las organizaciones laborales no fueron incluidas en las consultas del “cuarto de junto”, pero sí el sector privado. Francisco de Rosenzweig, “México y su ingreso al Acuerdo de Asociación Transpacífico”, *Revista de derecho económico internacional*, vol. 3, núm. 1 (diciembre de 2012), pp. 89-94, principalmente p. 94.

<sup>42</sup> Entrevista de Middlebrook con un exnegociador comercial mexicano de alto rango (25 de febrero de 2019, Ciudad de México). El retraso

denses presionaron más en este asunto conforme las negociaciones multilaterales sobre el capítulo 19 se acercaban a su final en el verano de 2015. Los negociadores mexicanos pasaron luego a una segunda estrategia, al diferenciar entre las posibles acciones que el gobierno de su país podría tomar para tratar los problemas laborales destacados por Estados Unidos. Indicaron que la administración de Peña Nieto estaba preparada para hacer cambios legales y de procedimiento que mejorarían el funcionamiento de las juntas de conciliación y arbitraje, pero se resistieron a una reforma constitucional. También descartaron, por parecerles totalmente inaceptable en términos políticos internos, que Estados Unidos exigiera firmar un plan de fortalecimiento laboral por separado, como sucedía en los acuerdos bilaterales que Estados Unidos estaba negociando con Brunei, Malasia y Vietnam. El USTR se encontraba bajo la presión pública de los representantes demócratas en el Congreso, quienes pedían que se llegara a un acuerdo con México vinculado al TPP, como los que se habían firmado con esos otros tres países.<sup>43</sup> Sin embargo, los funcionarios mexicanos se mantuvieron firmes en este punto, argumentando que la demanda de Estados Unidos había infringido claramente la soberanía nacional de México.<sup>44</sup>

Los funcionarios de la administración de Obama entendieron a cabalidad que estaban discutiendo temas políticamente sensibles con un socio del TLCAN y valioso aliado. Sin embargo, insistieron en importantes reformas laborales que cumplieran con los requisitos del TPP (respecto de, por ejemplo, la imparcialidad de los tribunales laborales) y mantuvie-

---

es una técnica de negociación mexicana bien establecida. Véase Torres, “Estrategias y tácticas mexicanas”, art. cit., p. 665.

<sup>43</sup> *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 29 de mayo de 2014; 9 de octubre de 2015.

<sup>44</sup> En los términos de Krasner (*op. cit.*), los funcionarios mexicanos rechazaron esta demanda de Estados Unidos porque amenazaba la soberanía tanto nacional (“la organización de la autoridad dentro de un Estado”, p. 10) como westfaliana (“cuando los actores externos influyen o determinan las estructuras de autoridad interna”, p. 20).

ron su demanda de un plan de fortalecimiento laboral casi hasta la conclusión del proceso multilateral del TPP, tal vez como táctica de negociación para alcanzar concesiones mexicanas en otros temas.<sup>45</sup> Al final, sin embargo, aceptaron el compromiso del gobierno mexicano de formular independientemente reformas significativas en el ámbito de los derechos laborales.<sup>46</sup> La parte estadounidense también estuvo de acuerdo con la solicitud de México de que las discusiones bilaterales sobre este asunto se manejaran con mucha discreción y que su posición pública conjunta fuera que cualquier reforma que México promulgara se emprendería por completo por iniciativa del gobierno de este país. Los negociadores estadounidenses aceptaron estas decisiones esencialmente importantes –de hecho, respaldaron la tercera estrategia de negociación de México– porque querían ampliar la capacidad de la administración de Peña Nieto para manejar posibles problemas políticos relacionados con las reformas laborales y evitar una “reverberación negativa” nacionalista en la política interna que estrecharía los posibles avances positivos.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 25 de septiembre, 9 de octubre de 2015. Es posible que los negociadores mexicanos hayan concedido terreno a las reglas de origen de contenido nacional de la industria automotriz a cambio de la concesión de los negociadores estadounidenses de un plan de fortalecimiento laboral.

<sup>46</sup> El gobierno de Obama recibió críticas del movimiento obrero y del Congreso de Estados Unidos por no haber negociado un plan de fortalecimiento laboral con México. Los legisladores republicanos se opusieron a tales acuerdos. Véase *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 3 y 7 de octubre de 2015; 13 de enero y 18 de febrero de 2016.

<sup>47</sup> Putnam, *op. cit.*, pp. 445, 449 y 456, argumenta que una parte negociadora a menudo puede ganar influencia respecto de su contraparte afirmando que un resultado propuesto enfrentaría fuerte oposición interna. Al insistir en que las discusiones bilaterales procedieran en secreto y, por lo tanto, al excluir la expresión pública de la oposición, los funcionarios mexicanos perdieron esta posibilidad teórica, a pesar de que todavía argumentaron que la reforma laboral constitucional sería políticamente difícil. Por lo general, los negociadores estadounidenses aceptaron ese argumento, pero ello no los disuadió de sus propósitos. Entrevista de Middlebrook

Aun así, el consenso entre los funcionarios estadounidenses sobre la importancia del tema colocó los derechos laborales en o cerca de la parte superior de su agenda del TPP con México. El gobierno de Obama demostró una gran credibilidad al respecto porque, a diferencia de las negociaciones del ACLAN de 1993,<sup>48</sup> la base legislativa para sus demandas (particularmente el acuerdo bipartidista de 2007 y el requisito legislativo de 2015 de que el presidente debía presentar al Congreso “un informe de fondo sobre los derechos laborales”<sup>49</sup> en todos los países ligados al TPP) y la discreción con que se llevaron a cabo las negociaciones dejaron poco espacio para disentir de manera significativa, interna o públicamente, sobre el asunto.

Con base en lo anterior, los funcionarios estadounidenses convinieron en ejercer presiones diplomáticas contundentes para demostrar la veracidad de su compromiso. El Secretario del Trabajo, Thomas Perez, dijo sin rodeos a los funcionarios mexicanos que las reformas a la legislación laboral serían insuficientes y que el apoyo de Estados Unidos para la adhesión de México al TPP dependía de la reforma de las disposiciones constitucionales que rigen las juntas.<sup>50</sup> Otros funcionarios del Departamento del Trabajo encararon insistente a sus homólogos mexicanos, siguiendo en

---

con uno de los principales asesores del presidente Peña Nieto, Ciudad de México, 25 de febrero de 2019.

<sup>48</sup> Durante las negociaciones del ACLAN, la administración del presidente William (“Bill”) Clinton (1993-1997; 1997-2001) se vio significativamente limitada por la oposición a las disposiciones más estrictas de los derechos laborales de los republicanos del Congreso, cuyo apoyo había sido esencial para la aprobación del TLCAN. Véase Middlebrook, “The International Defense”, *op. cit.*, cap. 3.

<sup>49</sup> Ley Bipartidista de Prioridades del Congreso y Rendición de Cuentas de 2015 (Ley Pública 114-26), sección 105 (b) (d) (3) (A); [www.congress.gov/114/plaws/plubl26/PLAW-114publ26.pdf](http://www.congress.gov/114/plaws/plubl26/PLAW-114publ26.pdf) (consulta del 17 de octubre de 2019).

<sup>50</sup> Entrevista de Middlebrook con un exfuncionario de alto rango [A] de la STPS, Ciudad de México, 27 de febrero de 2019.

detalle el desarrollo de sus propuestas de reforma.<sup>51</sup> El vicepresidente Joseph R. Biden, Jr., quien copresidió el Diálogo Económico de Alto Nivel entre Estados Unidos y México, enfatizó la importancia de las reformas a los derechos laborales tanto en sus interacciones con los funcionarios del gabinete presidencial como directamente con el presidente Peña Nieto.<sup>52</sup> Sander Levin (representante demócrata por Michigan y autor principal del “Acuerdo Bipartidista sobre Política Comercial” de 2007) y otros miembros del Congreso de Estados Unidos en visitas a México dejaron en claro a los funcionarios mexicanos que el apoyo legislativo demócrata para la adhesión de México al TPP suponía atender seriamente el tema de los derechos laborales, y Nancy Pelosi (representante demócrata por California y líder minoritario en la Cámara de Representantes) reafirmó el mensaje en una reunión con el presidente Peña Nieto el 2 de mayo de 2016.<sup>53</sup> Lo más importante de todo fue que el presidente Obama, a instancias del Secretario del Trabajo, Thomas Perez, solicitó personalmente una acción decisiva de México en materia de derechos laborales en al menos dos conversaciones telefónicas con el presidente Peña Nieto.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> También consultaron de manera selectiva con expertos independientes en derecho laboral en México para ampliar su comprensión de las disposiciones legales específicas y su probable efecto en la relación entre trabajadores y empleadores.

<sup>52</sup> Entrevistas de Middlebrook con exfuncionarios de alto rango del USTR, 30 de abril de 2018 y de la Casa Blanca, 22 de junio de 2018, en Washington, DC.

<sup>53</sup> Entrevista de Bensusán con un alto funcionario del Departamento de Trabajo de Estados Unidos, Ciudad de México, 4 de septiembre de 2017; entrevista de Middlebrook con un exfuncionario de alto rango del USTR, 30 de abril de 2018; Natalia Gómez Quintero, “Congresistas de EU agradecen diálogo con Peña Nieto”, *El Universal*, 3 de mayo de 2016.

<sup>54</sup> Entrevistas de Middlebrook con exfuncionarios de alto rango del gobierno de Estados Unidos, 28 de marzo y 26 de abril de 2018. Los presidentes Obama y Peña Nieto hablaron personalmente en varias ocasiones durante el curso de las negociaciones del TPP, pero no ha sido posible determinar con exactitud las fechas de cuando discutieron los temas la-

El apremio, intenso y sostenido, continuó después de la conclusión formal de las negociaciones multilaterales del TPP y por fin obtuvo resultados.<sup>55</sup> A finales de 2015 y principios de 2016, el gobierno mexicano dio dos pasos importantes para dar respuesta a las preocupaciones de Estados Unidos. Primero, el 30 de noviembre de 2015, a pesar de la resistencia de las principales organizaciones empresariales mexicanas, Peña Nieto presentó al Senado, para su ratificación, el Convenio 98 de la OIT sobre el derecho a organizarse y a negociar colectivamente.<sup>56</sup> Segundo, en los meses posteriores al 4 de diciembre de 2015, cuando Peña Nieto anunció su intención de reformar el sistema judicial laboral,<sup>57</sup> la Consejería Jurídica de la Presidencia redactó significativas reformas tanto para el artículo 123 constitucional como para la Ley Federal del Trabajo. Peña Nieto reveló los principales elementos de la reforma constitucional en una reunión privada con las más altas autoridades judiciales el 8 de abril de 2016, pero los textos completos de estas medidas no se anunciaron públicamente hasta el 28 de abril, día en que también presentó ambas iniciativas al Senado.<sup>58</sup>

---

borales. Si la administración de Obama presionó al gobierno mexicano de otros modos sigue siendo tema de investigación.

<sup>55</sup> *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 14 de enero de 2016. Entrevista de Middlebrook con un exfuncionario de alto rango de la Oficina de la Presidencia, 27 de febrero de 2019, Ciudad de México.

<sup>56</sup> A causa de la presión que ejercieron los grupos empresariales mexicanos (argumentaron que la medida amenazaría la “paz social” al multiplicar el número de sindicatos legalmente reconocidos en un lugar de trabajo), el Senado no tomó ninguna decisión; véase Arturo Alcalde Justiniani, “Petición al Senado: Ratificar el Convenio 98 OIT”, *La Jornada*, 1 de septiembre de 2018. Después de que Morena obtuviera la mayoría de los escaños en 2018, el Senado finalmente ratificó el convenio el 20 de septiembre de 2018. Susana Guzmán, “Aprueba Senado convenio sobre libertad sindical de la OIT”, *El Financiero*, 20 de septiembre de 2018.

<sup>57</sup> Enrique Sánchez, “Peña alista reforma en justicia laboral”, *Excélsior*, 5 de diciembre de 2015.

<sup>58</sup> Puede ser que las presentaciones se hayan programado para coincidir con la reunión entre Peña Nieto y la delegación de Pelosi cuatro días después.

La reforma constitucional propuesta abolió las juntas de conciliación y arbitraje creadas en 1917 y transfirió todos los asuntos de justicia laboral del control ejecutivo al control judicial, tanto federal como local.<sup>59</sup> La medida desplazó el papel que las juntas habían desempeñado previamente en la conciliación de disputas entre trabajadores y empleadores al Centro de Conciliación que debía formarse a nivel federal y a los centros de conciliación establecidos en cada uno de los 32 estados de México, y creó nuevos tribunales laborales en los ámbitos federal y local para resolver huelgas y juzgar las demandas individuales y colectivas bajo su jurisdicción. Además, las reformas dieron reconocimiento constitucional a la libertad de negociación colectiva, a la necesidad de acreditar la representatividad de los sindicatos a través del consentimiento de los trabajadores en las negociaciones contractuales y a la votación secreta en las elecciones sindicales. Aún más radicalmente, la iniciativa transfirió toda autoridad para otorgar reconocimiento legal a los sindicatos y registrar contratos colectivos (suprimiendo las diferencias entre la jurisdicción federal y local) a un nuevo órgano a nivel nacional que reuniría las funciones de conciliación y de registro y cuyo director(a) general sería seleccionado en un procedimiento semejante al empleado para nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, México, Presidencia de la República, 2016.

<sup>60</sup> Art. 123, cláusulas XVIII, XX. El nuevo órgano encargado de registrar sindicatos y contratos también sería responsable de conciliar conflictos entre trabajadores y empleadores en actividades económicas de jurisdicción federal, función que antes realizaban las juntas federales. La idea de crear un órgano nacional descentralizado para registrar todos los sindicatos y contratos colectivos no había sido parte de los “diálogos para la justicia cotidiana”, coordinados por el CIDE, ni del anuncio de Peña Nieto en diciembre de 2015 sobre la reforma del sistema de justicia laboral, aunque se había propuesto por el Partido de la Revolución Democrática y por la Unión Nacional de Trabajadores en debates e iniciativas anteriores sobre

Las reformas de la legislación laboral propuestas, a su vez, introdujeron varias medidas para impedir los contratos de protección del empleador.<sup>61</sup> Se estableció que los empleadores que desearan registrar un contrato colectivo deberían presentar pruebas de que el lugar de trabajo en cuestión se encontraba activo, con una verdadera fuerza laboral a todas luces presente. Además, la iniciativa estipuló que se debía demostrar que al menos el 30% de los trabajadores apoyó al sindicato reclamando la titularidad del contrato. Antes de la votación de los trabajadores para aprobar un contrato colectivo, debería comprobarse que todos los empleados cubiertos por el contrato habían tenido, con anticipación, acceso a una copia del acuerdo y a los estatutos del sindicato, además de la confirmación de que el sindicato y sus dirigentes estaban registrados oficialmente ante las autoridades laborales pertinentes. Destaca sobre todo que los procedimientos de votación secreta utilizados para asegurar el cumplimiento de estos requisitos (y para resolver cualquier disputa que pudiera surgir sobre qué sindicato debería tener la titularidad de un contrato existente) fueron detallados, estrictos y diseñados para garantizar que los trabajadores ejercieran su derecho a votar libremente y con absoluta transparencia.<sup>62</sup>

En conjunto, estas iniciativas de reforma constitucional y de la legislación laboral tocaron de manera integral los puntos sobresalientes que señalaron los principales sindicatos de Estados Unidos y los sindicatos independientes mexicanos

---

la reforma de la legislación laboral. Véase CIDE, *op. cit.*, p. 44; Bensusán y Middlebrook, *op. cit.*, pp. 110, 114. Es posible que haya estado entre las demandas de los Estados Unidos realizadas durante las negociaciones del TPP (entrevista telefónica de Middlebrook con un exfuncionario de alto rango [B] del gobierno mexicano, 30 de septiembre de 2018; *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 12 de agosto de 2015).

<sup>61</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo”, México, Presidencia de la República, 2016. Esta iniciativa no afectó a los empleados del sector público sujetos al Apartado B del artículo 123.

<sup>62</sup> Arts. 390 bis, 390 ter, 895, 931, 931 bis.

respecto de las violaciones de los derechos laborales en México como parte de la crítica contundente de los primeros, enunciada en diciembre de 2015, al acuerdo final del TPP.<sup>63</sup> ¿Por qué el gobierno mexicano estaba dispuesto a dar pasos tan trascendentales después de resistirse durante muchos años a la presión estadounidense e internacional que le exigía hacer frente a las deficiencias en materia de derechos laborales? Diversas consideraciones políticas estaban en juego.

Lo más importante es que altos funcionarios del gobierno mexicano concluyeron que hacer concesiones significativas a Estados Unidos en asuntos laborales era el precio necesario para obtener un resultado (adhesión al TPP) estratégicamente vital para México y políticamente importante para Peña Nieto, cuyo nivel de aprobación personal habían descendido a mínimos históricos.<sup>64</sup> Juzgaron que, al confrontarse con la necesidad de resolver los problemas vinculados a los derechos laborales, que habían sido fuente de tensiones durante mucho tiempo en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, era preferible adoptar medidas contundentes en lugar de tratar de defender reformas parciales. La atención negativa de la OIT y las quejas de las marcas internacionales sobre los contratos de protección, que se identificaron cada vez más con la corrupción endémica que afecta los asuntos públicos en México, fueron las consideraciones apre-

<sup>63</sup> Comité Asesor Laboral sobre las Negociaciones Comerciales y la Política Comercial, *op. cit.*, p. 83. Las reformas propuestas por Peña Nieto también contemplaron las principales demandas enumeradas en la declaración conjunta UNT/AFL-CIO de agosto de 2015, así como las preocupaciones anteriores de la OIT, *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 12 de mayo de 2016.

<sup>64</sup> Parametría, “¿Estaba el Presidente en la boleta el primero de julio?”, *Carta Paramétrica*, 26 de julio de 2018. No lograr que las negociaciones del TPP llegaran a una conclusión exitosa presumiblemente habría erosionado el apoyo de Peña Nieto entre las élites mexicanas, las cuales favorecieron contundentemente la participación en el acuerdo multilateral. Barnes, *op. cit.*, p. 2, núm. 5. No hay evidencia de que México haya obtenido concesiones de Estados Unidos en otras áreas del TPP a cambio de las reformas laborales que adoptó.

miantes al respecto.<sup>65</sup> En términos más generales, algunos funcionarios involucrados en debates internos sobre este asunto creían que las reformas laborales importantes lógicamente formaban parte de la agenda pendiente de la democratización en el país. Aunque estaban preocupados por cómo lidiar con la respuesta de las organizaciones laborales de la vieja guardia y la resistencia de los empleadores frente a estas medidas, les resultó difícil defender el *statu quo* en la interacción con sus homólogos estadounidenses.<sup>66</sup>

Dos ventajas políticas hicieron que el presidente Peña Nieto procediera con las iniciativas de reforma. La primera fue que el gobierno, para limitar la disidencia interna, llevó con estricta reserva las negociaciones bilaterales del TPP sobre los derechos laborales y, en parte puesto que los altos funcionarios negaron enfáticamente cualquier relación entre el TPP y la reforma laboral interna, tuvieron un éxito notable en mantener en secreto la sustancia de las reformas propuestas.<sup>67</sup> (Tanto fue así que el secretario general de la CTM, Carlos Aceves del Olmo, afirmó más tarde que supo de su contenido sólo 24 horas antes de que los cambios se anunciaran públicamente.<sup>68</sup>) La segunda ventaja política radicó en que Peña Nieto

<sup>65</sup> En este sentido, algunos de los que tenían a su cargo tomar las decisiones por el lado de México habrían mostrado cierta sensibilidad ante los “principios medioambientales generales” en la sociedad mundial moderna. John F. Meyer, “World Society, Institutional Theories, and the Actor”, *Annual Review of Sociology*, vol. 36 (febrero de 2010), pp. 1-20, sobre todo p. 14. Véase también John W. Meyer, John Boli, George M. Thomas y Francisco O. Ramirez, “World Society and the Nation-State”, *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 1 (julio de 1997), pp. 144-181, sobre todo pp. 145, 160-161.

<sup>66</sup> Entrevistas de Middlebrook con un exfuncionario de alto rango [B] de la STPS, Ciudad de México, 1 de marzo, y, por vía telefónica, con un exfuncionario de alto rango [C] del gobierno mexicano, 14 de marzo y con un exdiplomático mexicano de alto rango, 26 de marzo de 2019.

<sup>67</sup> *Inside U.S. Trade*, World Trade Online, 21 y 25 de agosto y 9 de octubre de 2015.

<sup>68</sup> Entrevista de Bensusán con un abogado mexicano en materia laboral, Ciudad de México, 1 de octubre de 2018.

pudo confiar ampliamente en la mayoría legislativa del PRI y en la disciplina férrea del partido, elementos primordiales que contribuirían a conseguir la aprobación de su reforma constitucional. Estas expectativas se confirmaron. A pesar de la oposición del sector privado y de las organizaciones laborales tradicionales,<sup>69</sup> al final, los 99 senadores presentes el 13 de octubre de 2016 aprobaron estas reformas por unanimidad. Así lo hizo también la abrumadora mayoría (379 a favor, dos en contra y 19 abstenciones) de los diputados federales presentes en la Cámara de Diputados el 4 de noviembre de 2016. Tras la aprobación por la mayoría de las legislaturas estatales, la reforma constitucional entró en vigor el 25 de febrero de 2017.<sup>70</sup>

Finalmente, altos funcionarios del gobierno calcularon que podían compensar a aquellos “perdedores” de los sectores laboral y empresarial para que contuvieran su oposición en el momento en que el presidente Peña Nieto anunciara las reformas propuestas.<sup>71</sup> Tanto los funcionarios del gobierno como los opositores empresariales y laborales entendieron, basándose en su experiencia previa con la reforma de la legislación laboral, que promulgar un cambio constitucional no necesariamente anularía todas las ventajas del *statu quo*. El contenido de la legislación secundaria adoptada para poner en práctica las reformas sería de importancia decisiva y todavía estaba abierto a la negociación (véase más abajo). Además, las diversas preocupaciones de las confederaciones laborales dominantes, la CTM y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), fueron amortiguadas cuando el Poder Ejecutivo les aseguró que sus organizaciones

<sup>69</sup> Rosalía Vergara, “La reforma laboral, imposición internacional”, *Proceso* 2085, 16 de octubre de 2016, pp. 32-33.

<sup>70</sup> “Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral”, Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 2017 (primera sección).

<sup>71</sup> Sobre la importancia de las compensaciones complementarias en las negociaciones internacionales, véase Putnam, *op. cit.*, p. 450.

recibirían la mayor parte de los contratos que se otorgarían para la construcción de un nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, el proyecto de infraestructura pública más grande del país en cien años.<sup>72</sup>

### EL TLCAN 2.0 Y LA DEFENSA TRANSNACIONAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

La lucha por los derechos laborales en México no terminó con esta histórica reforma constitucional. Las reformas a la legislación laboral secundaria propuestas por el presidente Peña Nieto nunca se debatieron en el Congreso, y las organizaciones empresariales ayudaron a diseñar una reglamentación alternativa que limitara los efectos democratizadores de la reforma constitucional. El momento de los debates sobre esta legislación reglamentaria vinculó el asunto con las negociaciones entre México y Estados Unidos a propósito de la revisión del TLCAN, iniciadas en agosto de 2017, y sus disposiciones laborales.<sup>73</sup>

El 7 de diciembre de 2017, dos senadores del PRI, Isaías González Cuevas y Tereso Medina Ramírez (líderes de la CROC y de la CTM, respectivamente), presentaron una iniciativa legislativa que socavaba en diversas formas los propósitos democratizadores de la reforma constitucional.<sup>74</sup> Lo más no-

<sup>72</sup> Entrevista de Bensusán con un abogado mexicano en material laboral, 1 de octubre de 2018.

<sup>73</sup> Una evaluación detallada de la reforma a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de la Constitución, que entró en vigor el 1 de mayo de 2019, así como de las negociaciones y del contenido del capítulo laboral en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que entrará en vigor el 1 de julio del 2020, supera los propósitos delineados en este artículo.

<sup>74</sup> “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley del Instituto Federal de Conciliación y Registro Laborales; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley del Seguro Social y de la Ley del

torio fue que el consejo técnico del órgano nacional, responsable de registrar oficialmente todos los sindicatos y contratos colectivos, estaría compuesto por representantes laborales, empresariales y gubernamentales (cuatro de cada categoría), resultando en un arreglo tripartito de tipo tradicional que garantizaría la representación mayoritaria de las organizaciones empresariales y de los sindicatos de la vieja guardia.<sup>75</sup> Puesto que este organismo tendría el control administrativo efectivo sobre las operaciones del órgano encargado de los procesos de registro de los sindicatos y la validación de los contratos colectivos a nivel nacional, su composición tripartita amenazaría los esfuerzos organizativos de los trabajadores en sindicatos con independencia política, así como su capacidad para oponerse a los contratos de protección.<sup>76</sup>

En marcado contraste con las interacciones entre México y Estados Unidos sobre los derechos laborales durante las negociaciones del TPP, la lucha política en lo que toca al proyecto de ley González-Medina fue ampliamente difundida. Los sindicatos independientes y los defensores de los derechos laborales mexicanos se movilizaron en su contra de tres formas. Primera: la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) colaboró con el centroizquierdista Partido de la Revolución Democrática para presentar su propia iniciativa de legislación secundaria el 7 de febrero de 2018.<sup>77</sup> En ella rechazó enérgicamente la representación tripartita en el nuevo órgano nacional responsable del registro de sindicatos y contra-

---

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia de justicia laboral”.

<sup>75</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>76</sup> La propuesta de reforma de la legislación laboral de Peña Nieto, emitida en abril de 2016, no se ocupó del diseño institucional de la nueva agencia nacional responsable del registro de sindicatos y contratos.

<sup>77</sup> Unión Nacional de Trabajadores, UNT, “Iniciativa con proyecto de decreto...”. El Partido Acción Nacional, centroderechista, presentó su propio proyecto de ley el 22 de febrero de 2018, véase “Iniciativa con proyecto de decreto...”. Al igual que la iniciativa González-Medina, sus instituciones de gobierno tenían una estructura tripartita.

tos. En cambio, propuso que la junta directiva de este órgano estuviera compuesta por las autoridades del Sistema Nacional Anticorrupción, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.<sup>78</sup> El proyecto de ley también subrayó la importancia de la votación secreta en las elecciones sindicales y la negociación y aprobación de contratos colectivos.

Segunda: las fuerzas de oposición buscaron sensibilizar al público sobre la iniciativa González-Medina y sus probables consecuencias. El principal vehículo para ello fue el Observatorio Ciudadano sobre la Reforma Laboral, red de unos 1400 analistas académicos, líderes sindicales independientes, abogados laborales y activistas de derechos laborales, constituida en julio de 2017 para seguir los debates sobre la implementación de la reforma constitucional de ese mismo año. Sus informes proporcionaron información valiosa y oportuna a medios de comunicación mexicanos simpatizantes y a aliados laborales internacionales.

Y tercera: los sindicalistas y activistas de derechos laborales en México apelaron a sus aliados internacionales (sobre todo estadounidenses), aprovechando el capital social transnacional desarrollado entre los sindicatos y las organizaciones de derechos laborales de América del Norte durante los debates del TLCAN de 1991-1993 y las posteriores presentaciones de quejas públicas en el marco del ACLAN.<sup>79</sup> La UNT

<sup>78</sup> *Ibid.*, art. 590a.

<sup>79</sup> Sobre el desarrollo de estas alianzas, véase Marisa von Bülow, *Building Transnational Networks: Civil Society and the Politics of Trade in the Americas*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010; Tamara Kay, *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011; Mark Aspinwall, *Side Effects: Mexican Governance Under NAFTA's Labor and Environmental Agreements*, Stanford, California, Stanford University Press, 2013), pp. 123-127. Véase también Blanca Torres, "Transnational Actors and NAFTA: The Search for Coalitions on Labor and the Environment", pp. 117-134, en Louise L. Faucett y Mónica Serrano (eds.), *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005.

tenía un acuerdo formal de cooperación con la AFL-CIO, y el 25 de enero de 2018, las dos organizaciones, de manera conjunta, presentaron una queja pública ante el ACLAN, cuestionando exhaustivamente el proyecto de ley González-Medina. En la queja, pidieron al Departamento de Trabajo de Estados Unidos que promoviera consultas ministeriales inmediatas “con el GOM [Gobierno de México] para disuadirlo de promulgar leyes que violen el ACLAN”.<sup>80</sup> En marzo, representantes de sindicatos independientes mexicanos, legisladores federales de partidos políticos de centroizquierda y un pequeño grupo de trabajadores con experiencia de primera mano en la lucha contra las violaciones de la libertad sindical se reunieron con miembros demócratas del Congreso de Estados Unidos durante su visita a la Ciudad de México para la séptima ronda de negociaciones del TLCAN 2.0.<sup>81</sup> El presidente de la AFL-CIO, Richard Trumka, registró (en carta y en persona) sus serias preocupaciones respecto de la legislación pendiente de manera directa con Robert Lighthizer, titular del USTR y principal negociador comercial de Estados Unidos.<sup>82</sup> El 4 de abril, Trumka también escribió al senador Ernesto Cordero Arroyo, presidente de la junta de gobierno del Senado mexicano, para instarle a bloquear la legislación pendiente, toda vez que no cumplía con las obligaciones de México ante el ACLAN y podía socavar las negociaciones del

<sup>80</sup> “Comunicación pública a la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos en virtud del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) sobre la introducción de reformas a la Ley Federal del Trabajo de México que debilitarían los derechos laborales fundamentales, incluidos los derechos de asociarse libremente, organizarse y negociar colectivamente”, <https://afclio.org/sites/default/files/2018-01/NAALC%20submission%20JAN%202025%202018%20with%20UNT.pdf> (consulta del 9 de septiembre de 2018).

<sup>81</sup> Entrevista de Middlebrook con un representante sindical estadounidense. Washington, DC, 25 de junio de 2018.

<sup>82</sup> Leo Gerard, presidente de United Steelworkers (USW) y del Comité Asesor Laboral del USTR, escribió por separado a Lighthizer a propósito de este asunto. Entrevistas de Middlebrook con representantes sindicales estadounidenses, 23 de abril y 20 de junio de 2018.

TLCAN 2.0.<sup>83</sup> De todas estas formas, la coalición promotora de derechos laborales entre México y Estados Unidos<sup>84</sup> buscó aprovechar al máximo la oportunidad política que crearon las negociaciones comerciales en curso. El alto perfil de su compromiso público en la defensa de los nuevos principios constitucionales engendró la presión social transfronteriza sobre los gobiernos de México y Estados Unidos que había estado ausente durante las negociaciones del TPP.

A principios de febrero de 2018, los autores de la controvertida legislación reglamentaria revisaron su iniciativa (se eliminaron las disposiciones que permitían mayor subcontratación laboral) en un esfuerzo por que se le diera mayor apoyo legislativo. Luego, la presentaron nuevamente al Senado el 22 de marzo. En ese momento, el consenso entre los observadores políticos era que la administración de Peña Nieto impulsaría la legislación hasta que se aprobara. Con las elecciones presidenciales de julio acercándose y con el candidato izquierdista Andrés Manuel López Obrador liderando firmemente las encuestas de opinión, los grupos empresariales y las organizaciones obreras tradicionales que apoyaban el proyecto de ley vieron la última sesión del periodo legislativo que terminó el 30 de abril como su última y mejor oportunidad para aprobar la medida. Los opositores en los sindicatos y los promotores de derechos laborales mexicanos y estadounidenses, todos ellos en una estrecha comunicación, interpretaron el momento político de la misma manera. En respuesta, redoblaron sus esfuerzos para impedir su aprobación. En el transcurso de sólo dos días, la AFL-CIO y algunos de los principales sindicatos industriales de Estados Unidos prepararon una carta urgente de 107 re-

<sup>83</sup> Los autores conservan una copia de la carta.

<sup>84</sup> Jonathan Fox, "Assessing Binational Civil Society Coalitions: Lessons from the Mexico-U.S. Experience", en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London / Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2004, pp. 475-477, distingue entre redes, coaliciones y movimientos transnacionales de la sociedad civil.

presentantes y senadores demócratas que tenía por destinatario al embajador Lighthizer. Ahí expresaron su profunda preocupación por el proyecto de ley González- Medina, el cual “destriparía el proceso de reforma de 2017”, además de socavar directamente “el esfuerzo continuo por establecer un entorno de igualdad de condiciones para los trabajadores y las empresas estadounidenses mediante la renegociación del TLCAN” y de suponer “un obstáculo potencialmente devastador para el éxito de la renegociación del TLCAN”.<sup>85</sup> Una vez que la carta se hizo pública (20 de abril), los sindicalistas estadounidenses trabajaron con los contactos que tenían en los medios de comunicación mexicanos para asegurarse de que ésta también saliera a la luz en todo México la mañana en que el Senado se reuniría para discutir la legislación reglamentaria de la reforma constitucional.<sup>86</sup>

Una semana antes de que terminara el periodo ordinario en el Senado, la administración de Peña Nieto suspendió la discusión del controvertido proyecto de ley González- Medina. El titular de la STPS, Roberto Campa Cifrián, anunció que el gobierno celebraría cuatro foros de consulta pública durante junio y julio de 2018, en un esfuerzo por alcanzar amplio consenso en cuanto al contenido de la legislación reglamentaria, con el propósito de aprobarla en una sesión especial del Congreso que se llevaría a cabo en septiembre.<sup>87</sup>

Tanto factores externos como internos influyeron en la decisión del gobierno mexicano de detener la consideración de la iniciativa controvertida. La posibilidad, por demás ve-

<sup>85</sup> Los autores conservan una copia de la carta.

<sup>86</sup> Entrevista de Middlebrook con un representante sindical estadounidense, 25 de junio de 2018.

<sup>87</sup> Foro Jurídico, “Culminar la reforma laboral, reto de la actual administración: Roberto Campa Cifrián”, 23 de mayo de 2018. Campa informó a los líderes sindicales mexicanos la decisión de retirar el proyecto de ley el 20 de abril, el mismo día en que representantes demócratas del Congreso publicaron su carta dirigida al USTR Lighthizer; Patricia Muñoz Ríos, “La reforma laboral, detenida en el Senado, será presentada en el próximo periodo”, *La Jornada*, 23 de abril de 2018.

rosímil, de que la aprobación del proyecto de ley González-Medina aumentaría la oposición del Congreso de Estados Unidos a un eventual acuerdo del TLCAN 2.0 sin duda preocupaba al embajador Lighthizer, quien entendió que las demandas del movimiento obrero de Estados Unidos tenían que atenderse con debido esmero si quería alcanzar su propósito de formar una coalición bipartidista del Congreso a favor del acuerdo.<sup>88</sup> Lighthizer planteó directamente este asunto a su principal homólogo mexicano, el secretario de Economía, Ildefonso Guajardo.<sup>89</sup> Puesto que Guajardo también había dirigido al equipo mexicano durante la mayor parte de las negociaciones del TPP, comprendió a cabalidad el peligro latente de que al aprobar una legislación laboral controvertida, se dificultaría la ratificación de un TLCAN revisado en el Congreso de Estados Unidos.

Cuando Campa Cifrián anunció que la iniciativa González-Medina quedaba fuera de toda consideración inmediata en el Senado, aludió al ambiente político “enrarecido” durante las fases finales de la campaña presidencial mexicana.<sup>90</sup> La publicidad negativa que su aprobación podría haber generado en un momento en que el candidato presidencial del PRI, José Antonio Meade, ocupaba el tercer lugar en las encuestas de opinión pudo haber sido un motivo suficiente para que el gobierno cambiara sus intenciones. Sin embargo, puesto que las negociaciones sobre el capítulo laboral del TLCAN 2.0 aún no se había terminado, la ponderación más importante fue que los altos funcionarios mexicanos dudaron en incurrir en un riesgo adicional en las negociaciones siempre impredecibles sobre un acuerdo comercial de América del Norte sometido a revisión,<sup>91</sup> medida que consideraron crítica para el

<sup>88</sup> Jacob M. Schlesinger, “Trump Officials Court Democrats Amid Nafta Talks”, *The Wall Street Journal*, 28 de febrero de 2018.

<sup>89</sup> Entrevista de Middlebrook con un negociador comercial mexicano de alto rango, 25 de febrero de 2019.

<sup>90</sup> María del Pilar Martínez, “Senado abrirá etapa de consulta para reforma laboral”, *El Economista*, 1 de mayo de 2018.

<sup>91</sup> Foro Jurídico, *op. cit.*

futuro económico de México. Cualesquiera que sean los cálculos, la decisión del gobierno constituyó una gran victoria política para las fuerzas laborales prodemocráticas, tanto en México como en Estados Unidos. Despejó el camino para que el presidente López Obrador (2018-2024) pudiera impulsar más tarde una legislación que finalmente resultó congruente con los propósitos y principios de la reforma constitucional de 2017, promulgada oficialmente el 1 de mayo de 2019, y que retomó gran parte de las demandas que el sindicalismo democrático mexicano y sus aliados venían planteando desde, al menos, la insurgencia sindical en los años setenta.<sup>92</sup>

## CONCLUSIONES

¿De qué manera el hecho de enmarcar las relaciones contemporáneas entre México y Estados Unidos en términos de interdependencia compleja y asimétrica nos ayuda a comprender la dinámica y el resultado de las negociaciones bilaterales sobre los derechos laborales en México?

Ciertamente, el factor central que dio forma a estas negociaciones fue la preeminencia económica internacional de Estados Unidos, que permitió a los funcionarios estadounidenses posicionarse como los centinelas de las negociaciones del TPP en asuntos de derechos laborales y les dio la influencia necesaria para exigir que México cumpliera con los estándares laborales del TPP, adoptando la reforma constitucional

<sup>92</sup> “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de mayo de 2019. Para un análisis del impacto de esta reforma sobre el régimen laboral mexicano, véase Graciela Bensusán, “La transformación del modelo laboral mexicano y sus vínculos con la integración de América Latina”, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2020.

de 2017. La fuente de la interdependencia vulnerable de México,<sup>93</sup> y la razón por la cual los funcionarios mexicanos dieron tanta importancia estratégica al hecho de adherirse al TPP para defender, frente a los competidores de la Cuenca del Pacífico, el acceso de las exportaciones al mercado estadounidense, fue la profundización de los lazos económicos entre México y Estados Unidos bajo el TLCAN. El alto grado de dependencia de las exportaciones de México respecto del mercado estadounidense no varió mucho entre 1995 y 2015,<sup>94</sup> pero el comercio total (exportaciones más importaciones) como proporción del producto interno bruto se expandió a 34.6% durante este periodo.<sup>95</sup> La industria manufacturera de exportación más destacada, los vehículos automotrices y sus partes, alcanzó gran importancia económica (aumentó de 21.7 a 30.1% del total de exportaciones entre 1995 y 2015)<sup>96</sup> y se integró firmemente en las redes de producción norteamericanas. La interrupción de estas redes de producción y de las redes similares en otras industrias habría tenido graves consecuencias para la economía mexicana en general. No tener acceso al TPP o, más tarde, no concluir con éxito las negociaciones del TLCAN 2.0 fueron resultados que ningún

<sup>93</sup> Keohane y Nye, *op. cit.*, pp. 12-13, distinguen diferentes grados de interdependencia según “la disponibilidad y costo relativos de las alternativas” que enfrenta un actor. La interdependencia vulnerable ocurriría cuando las alternativas son escasas y los costos altos, como en la relación entre México y Estados Unidos. En el caso examinado en este artículo, el resultado de la negociación no puede explicarse por ninguna diferencia en la intensidad con que las partes tocaron el tema, *ibid.*, p. 18.

<sup>94</sup> Las exportaciones a Estados Unidos representaron el 83.3% y el 81.2% del total de las exportaciones de México, respectivamente, en 1995 y 2015; cálculos de los autores a partir de datos de la Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno, 2016-2017: Anexo estadístico*, p. 471, [http://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/5IG\\_ANEXO\\_FINAL\\_TGM\\_250818.pdf](http://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/5IG_ANEXO_FINAL_TGM_250818.pdf) (consulta del 15 de junio de 2019).

<sup>95</sup> World Bank, *Data Bank. World Development Indicators*, <https://data.bank.worldbank.org> (consulta del 14 de junio de 2019).

<sup>96</sup> Cálculos de los autores a partir de datos de la Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 470.

gobierno mexicano con sensata ponderación podría haberse imaginado.<sup>97</sup>

Aunque las ventajas que tuvo el gobierno de Estados Unidos en las interacciones bilaterales de 2011-2018 sobre los derechos laborales se basaron en la interdependencia vulnerable de México, en este caso las condiciones estructurales fueron un factor necesario, pero insuficiente, para explicar su éxito en las negociaciones. La naturaleza del contexto de toma de decisiones aumentó enormemente la influencia de Estados Unidos. En las negociaciones del ACLAN de 1993, los funcionarios mexicanos lograron desviar las demandas de Estados Unidos de un “acuerdo paralelo” con más garantías laborales en parte porque, a iniciativa del gobierno mexicano, las dos partes habían acordado previamente no volver a discutir el TLCAN, con lo que se eliminaba una vulnerabilidad que de otro modo habría limitado las opciones de negociación de México. Por el contrario, durante las negociaciones del TPP, fue la naturaleza de la decisión de adhesión (o se aprobaba o se rechazaba) lo que provocó que los funcionarios mexicanos accedieran a la presión estadounidense en lo que es, en términos weberianos, un área de soberanía fundamental del Estado.<sup>98</sup> Esta misma lógica dio forma a las interacciones entre México y Estados Unidos sobre los derechos laborales durante las negociaciones del TLCAN 2.0. Paradójicamente, para llegar a un consenso final de manera oportuna, el gobierno mexicano aceptó un acuerdo separado sobre derechos laborales vinculado al capítulo laboral principal que reflejaba las demandas históricas del sindicalismo inde-

<sup>97</sup> Acerca de cómo la participación en un acuerdo de libre comercio puede moldear la percepción de un Estado más pequeño sobre sus propios intereses, véase Rawi Abdelal y Jonathan Kirshner, “Strategy, Economic Relations, and the Definition of National Interests”, *Security Studies*, vol. 9, núms. 1-2 (otoño-invierno de 1999-2000), pp. 119-156, sobre todo pp. 120-121.

<sup>98</sup> Es poco probable que se tuviera un resultado distinto si México se hubiera unido antes a las negociaciones multilaterales, cuando el contenido del capítulo laboral del TPP todavía se estaba discutiendo.

pendiente y sus aliados políticos democráticos, obligando al gobierno a tomar medidas muy específicas para proteger el derecho de negociación colectiva, precisamente lo que había evitado durante las negociaciones del TPP.<sup>99</sup>

A pesar del persistente cabildeo en temas de libertad de asociación de actores nacionales (partidos políticos que apoyaban la democracia sindical y activistas laborales) e internacionales (tanto la OIT como los gobiernos de Estados Unidos y Canadá mediante los procesos del APLAN), los cambios importantes en esta área no estaban en la agenda de política nacional al comienzo de las negociaciones del TPP. Fue una fuerte presión externa ejercida en entornos de negociación

<sup>99</sup> El Anexo 23-A, “Worker Representation in Collective Bargaining in Mexico”, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/unit-ed-states-mexico-canada-agreement/united-states-mexico> (consulta del 15 de octubre de 2018), estableció requisitos sustantivos detallados que debían incorporarse a la legislación reglamentaria de la reforma constitucional de 2017 (por ejemplo, el apoyo de los trabajadores, demostrado “mediante el ejercicio del voto personal, libre y secreto”, a los nuevos contratos colectivos y todas las revisiones posteriores de contratos que contemplan los salarios y las condiciones de trabajo). Estipuló que el T-MEC no entraría en vigor sino hasta después de que entrara en vigencia esta legislación, cuya fecha límite estimada era el 1 de enero de 2019. Además, el Anexo tocó directamente el problema de los contratos de protección del empleador al exigir que todos los contratos se revisaran al menos una vez en los cuatro años siguientes (punto 6).

Tras la aplastante victoria de López Obrador en las elecciones presidenciales del 1 de julio de 2018, el gobierno de Peña Nieto no hubiera podido obtener la aprobación del Congreso de una legislación secundaria semejante al proyecto de ley González-Medina. Estas circunstancias políticas transformadas, combinadas con el apoyo explícito del equipo de transición de López Obrador al contenido del Anexo (entrevistas de Bensusán con un abogado mexicano en materia laboral, 14 de octubre de 2018, y con un representante sindical estadounidense, 21 de octubre de 2018, Ciudad de México), facilitaron el acuerdo de los negociadores mexicanos. Los requisitos del Anexo proporcionaron a la administración de López Obrador valiosa influencia política para promulgar la reforma de la legislación laboral de mayo de 2019. Véase Jorge G. Castañeda, “El T-MEC y la reforma laboral”, *El Financiero*, 15 de abril de 2019.

específicos lo que reconfiguró una parte importante del panorama político mexicano.

Sin embargo, durante el proceso del TPP, México obtuvo algunas ventajas de la institucionalización de las relaciones bilaterales entre ambos gobiernos por medio del TLCAN. A pesar de que los problemas que representaba el asunto de derechos laborales en México eran de preocupación mucho más inmediata para los sindicatos estadounidenses y sus aliados demócratas en el Congreso que los de los pequeños países del sureste asiático, con un perfil comercial notablemente inferior en Estados Unidos, al invocar la soberanía nacional y la condición de México como valioso socio del TLCAN, el gobierno de Peña Nieto desvió en un principio la demanda políticamente problemática de Estados Unidos de firmar un plan de fortalecimiento laboral como los que éste había negociado con Brunei, Malasia y Vietnam. El éxito del gobierno mexicano en retrasar las discusiones de fondo con Estados Unidos acerca de los derechos laborales también puede deberse a la precaución diplomática de los funcionarios de la administración de Obama al llevar a cabo negociaciones políticamente delicadas con un país que consideraban un aliado estratégico. Aún más importante fue que los funcionarios estadounidenses hayan aceptado la demanda mexicana de que la posición pública de los dos gobiernos fuera que cualquier reforma laboral que México promulgara se asumiría como una iniciativa de política interna. El acuerdo conjunto de llevar con mucha discreción las discusiones acerca de los derechos laborales reforzó el control presidencial sobre éstas en ambos lados, pero fue esencial para el gobierno de Peña Nieto, pues le dio la capacidad suficiente para lidiar con la posible oposición política interna a la reforma constitucional de 2017. Entonces, al menos a corto plazo, México empleó su condición en el TLCAN y sus reclamos de soberanía con un positivo efecto de negociación.

Al adoptar este enfoque, los funcionarios mexicanos renunciaron a dos posibles estrategias de negociación esbozadas en la bibliografía especializada sobre la interdependencia

compleja: vincular los derechos laborales a otros temas en las negociaciones del TPP (y TLCAN 2.0) y formar una coalición transfronteriza con posibles aliados gubernamentales, o no gubernamentales, en Estados Unidos. No hay evidencia de que la administración de Peña Nieto haya considerado alguna de estas posibilidades, la última de las cuales necesariamente habría echado por tierra las ventajas que habían percibido al controlar estrictamente la información sobre las negociaciones bilaterales.<sup>100</sup> Aunque las divisiones burocráticas en el gobierno de Estados Unidos ofrecen, en principio, puntos de posible influencia,<sup>101</sup> durante las negociaciones del TPP se alcanzó tal e indiscutible consenso en todo el espectro político de Estados Unidos sobre la importancia de las reformas laborales en México, que la administración de Peña Nieto habría tenido grandes dificultades para encontrar cualquier aliado significativo, gubernamental o no, en ese país.<sup>102</sup>

De manera semejante, durante las negociaciones del TLCAN 2.0 en 2017 y 2018, el apoyo de los demócratas en el Congreso a las fuertes disposiciones sobre derechos laborales y el propósito del USTR Lighthizer de formar una coalición bipartidista del Congreso para ratificar el acuerdo significaban que, incluso si los hubiera buscado, el gobierno mexicano no habría identificado fácilmente potenciales aliados del gobierno de Estados Unidos para apoyar su postura. Si la disponibilidad práctica de estas opciones de estrategia

<sup>100</sup> Durante las negociaciones del TLCAN de 1991-1993, el gobierno mexicano evitó específicamente la vinculación de problemas luego de estimar que, en la práctica, este enfoque prácticamente favorecería a la parte más fuerte, Estados Unidos. Víctor Arriaga, “El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (octubre-diciembre de 1994), pp. 572-591, sobre todo pp. 583-584, 591.

<sup>101</sup> Long, art. cit., p. 20.

<sup>102</sup> Durante las negociaciones bilaterales en 1993 sobre el ACLAN, la oposición republicana a la adopción de un acuerdo con más garantías laborales podría haber ofrecido al gobierno mexicano aliados potenciales en los Estados Unidos. Sin embargo, no hay evidencia de que los funcionarios mexicanos hayan tratado de conseguirlos por cuenta propia. Véase Middlebrook, “The International Defense”, *op. cit.* cap. 3.

de negociación depende de que México sea el promotor de las negociaciones en un asunto concreto o se ponga a la defensiva ante las demandas de Estados Unidos, o si la viabilidad de los enfoques de negociación alternativos varía según la naturaleza del problema involucrado, es tema para futuras investigaciones.

El enfoque de interdependencia compleja también destaca un elemento que resultó importante en el desenlace de las negociaciones entre México y Estados Unidos sobre asuntos de derechos laborales en 2017 y 2018: el papel que desempeñó una coalición transnacional de defensores de derechos laborales en el descarrilamiento de la legislación secundaria propuesta, la cual habría socavado el efecto democratizador de la reforma constitucional de 2017. Las interacciones sociales amplias e intensas son una característica fundamental de los asuntos bilaterales contemporáneos, ya que crean el potencial para que las coaliciones de actores sociopolíticos transnacionales tengan efecto significativo en las relaciones entre dos gobiernos. Sin embargo, cuándo y cómo pueden ser más eficaces siguen siendo preguntas abiertas. En este caso, la naturaleza pública, y en sobremanera polémica, de las negociaciones del TLCAN 2.0, combinada con la apertura política suscitada por el ascenso electoral de López Obrador, ofreció a los sindicatos y defensores de los derechos laborales mexicanos y estadounidenses una oportunidad propicia para utilizar el capital social transnacional acumulado a favor de una meta progresista.

Sin embargo, el marco teórico de interdependencia compleja no contempla las cambiantes circunstancias políticas internas que influyeron en la respuesta de México a las demandas de derechos laborales de Estados Unidos durante las negociaciones del TPP.<sup>103</sup> El cambio democrático en México

<sup>103</sup> Como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye reconocen en “Power and Interdependence Revisited”, *International Organization*, vol. 41, núm. 4 (otoño de 1987), pp. 725-753, sobre todo 739-740, su enfoque no se centra en las consideraciones nacionales que configuran las interacciones internacionales.

y las percepciones cambiantes de los funcionarios del gobierno sobre el interés nacional fueron elementos que contribuyeron a determinar la respuesta de la administración de Peña Nieto a las demandas sobre derechos laborales de Estados Unidos. Un marcado descenso en la influencia política del movimiento obrero aliado del PRI fue ciertamente uno de los factores. Sin embargo, lo más importante fue el hecho de que para los altos funcionarios de la administración de Peña Nieto era difícil –a pesar de la identificación histórica del PRI con el nacionalismo revolucionario y la firme defensa de la soberanía mexicana frente a Estados Unidos<sup>104</sup>– preservar el *status quo* del régimen laboral cuando en el ámbito público, tanto en Estados Unidos como en México, la adopción de reformas laborales profundas se percibían públicamente como parte de la profundización de la democracia.

Por último, este artículo hace dos contribuciones adicionales al estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos. En primer lugar, demuestra el valor (y la viabilidad) de la investigación detallada de las negociaciones entre los dos gobiernos sobre los principales asuntos de política. Este ejemplo puede servir de estímulo para que otros investigadores emprendan investigaciones semejantes con el propósito de desarrollar una comprensión más matizada en las diversas áreas temáticas de las estrategias de negociación que emplean los funcionarios del gobierno mexicano y su eficacia para preservar la autonomía de sus decisiones en una relación bilateral caracterizada por marcadas asimetrías de poder. En segundo lugar, este estudio de caso pone de relieve las modalidades con que un México “internacionalizado”, más abierto políticamente, ofrece al gobierno de Estados Unidos y a los actores transnacionales un mayor margen para influir en su política interna.<sup>105</sup> La forma en que los re-

<sup>104</sup> Lorenzo Meyer, “México y la soberanía relativa: el vaivén de los alcances y los límites”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 4 (octubre-diciembre de 2008), pp. 765-784, sobre todo pp. 767, 783.

<sup>105</sup> Humberto Garza Elizondo ya había anticipado esta posibilidad en “La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación”,

presentantes gubernamentales de un México democrático perciben el interés nacional y la soberanía estatal, cómo delinean sus estrategias para responder a la presión externa y las formas en que la política interna democrática afecta la dinámica de la interdependencia compleja asimétrica con Estados Unidos son temas de investigación cada vez más importantes.

*Traducción de JORGE VALENZUELA*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDELAL, Rawi y Jonathan KIRSHNER, “Strategy, Economic Relations, and the Definition of National Interests”, *Security Studies*, vol. 9, núms. 1-2 (otoño-invierno de 1999-2000), pp. 119-156.
- ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, “Petición al Senado: Ratificar el Convenio 98 OIT”, *La Jornada en línea*, 1 de septiembre de 2018.
- ARRIAGA, Víctor, “El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (octubre-diciembre de 1994), pp. 572-591.
- ASPINWALL, Mark, *Side Effects: Mexican Governance Under NAFTA’s Labor and Environmental Agreements*, Stanford, California, Stanford University Press, 2013.
- BARNES, Joe, “The Trans-Pacific Partnership Agreement: The Stakes for Mexico and the United States”, Issue Brief, 14 de septiembre de 2014, Houston, Baker Institute for Public Policy, Rice University.
- BENNETT, Andrew y Jeffrey T. CHECKEL, “Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices”, pp. 3-37, en Bennett y

---

*Foro Internacional*, vol. 36, núm. 4 (octubre-diciembre de 1996), pp. 641-666, sobre todo pp. 663-664. Véanse también González González, *op. cit.*, p. 620; Domínguez y Fernández de Castro, *op. cit.*, pp. 107, 110-111; Soledad Loaeza, “La política de acomodo de México a la superpotencia. Dos episodios de cambio de régimen: 1944-1948 y 1989-1994”, *Foro Internacional*, vol. 50, núms. 3/4 (julio-diciembre de 2010), pp. 627-660, sobre todo pp. 640, 653; Alain Rouquié, “México y el TLCAN veinte años después”, *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 2 (abril-junio de 2015), pp. 433-453, sobre todo p. 435.

- Checkel (eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- BENSUSÁN, Graciela, “La transformación del modelo laboral mexicano y sus vínculos con la integración de América Latina”, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2020, <https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/lang--es/index.htm>.
- BENSUSÁN, Graciela y Kevin J. MIDDLEBROOK, *Sindicatos y política en México: Cambios, continuidades y contradicciones*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México / Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013.
- BLECKER, Robert A., Juan Carlos Moreno-Brid e Isabel Salat, “La renegociación del TLCAN: Un enfoque alternativo para la convergencia y la prosperidad compartida”, *Economía Informa*, 408 (enero-febrero de 2018), pp. 5-15.
- BRYMAN, Alan, *Social Research Methods*, 4<sup>a</sup> ed., Oxford, University Press, 2012.
- CAMERON, Maxwell A. y Brian W. TOMLIN, *The Making of NAFTA: How the Deal was Done*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2000.
- CASTAÑEDA, Jorge G., “El T-MEC y la reforma laboral”, *El Financiero*, 15 de abril de 2019.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, *Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, México, CIDE, 2015.
- CHACÓN, Susana, “La negociación del acuerdo militar entre México y los Estados Unidos, 1940-1942”, *Foro Internacional*, vol. 40, núm. 2 (abril-junio de 2000), pp. 307-344.
- Comité Asesor Laboral sobre las Negociaciones Comerciales y la Política Comercial (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos), *Report on the Impacts of the Trans-Pacific Partnership*, 2 de diciembre de 2015, <https://ustr.gov/sites/default/files/Labor-Advisory-Committee-for-Trade-Negotiations-and-Trade-Policy.pdf> (consulta del 22 de septiembre de 2018).
- “Culminar la reforma laboral reto de la actual administración: Roberto Campa Cifrián”, *Foro Jurídico*, 23 de mayo de 2018.

- DOMÍNGUEZ, Jorge I. y Rafael FERNÁNDEZ DE CASTRO, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, 2<sup>a</sup> ed., Nueva York, Routledge, 2009.
- ECKSTEIN, Harry, "Case Study and Theory in Political Science", pp. 79-137 en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 7, *Strategies of Inquiry*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Co., 1975.
- FERGUSSON, Ian F., Mark A. McMINIMY y Brock R. WILLIAMS, *The Trans-Pacific Partnership (TPP): Negotiations and Issues for Congress*, CRS Report R42694, Washington, DC, Congressional Research Service, 20 de marzo de 2015.
- Fox, Jonathan, "Assessing Binational Civil Society Coalitions: Lessons from the Mexico-U.S. Experience", pp. 466-522 en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London / Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2004.
- GARZA ELIZONDO, Humberto, "La política exterior de México: Entre la dependencia y la diversificación", *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 4 (octubre-diciembre de 1996), pp. 641-666.
- GÓMEZ QUINTERO, Natalia, "Congresistas de EU agradecen diálogo con Peña Nieto", *El Universal*, 3 de mayo de 2016.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4 (octubre-diciembre de 2001), pp. 619-671.
- GUZMÁN, Susana, "Aprueba Senado convenio sobre libertad sindical de la OIT", *El Financiero*, 20 de septiembre de 2018.
- IndustriALL, "Se hace justicia: México ratifica C98 de la OIT", 2018, <http://www.industriall-union-org/es/senado-de-mexico-ratifica-por-unanimidad-el-convenio-98-de-la-oit> (consulta del 29 de septiembre de 2018).
- Inside U.S. Trade*, World Trade Online, <https://insidetrade.com/>, 18 de febrero de 2016.
- JÖNSSON, Christer, "Bargaining Power: Notes on an Elusive Concept", *Cooperation and Conflict*, vol. 16, núm. 4 (noviembre de 1981), pp. 249-257.

- KAY, Tamara, *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.
- KEOHANE, Robert O., “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, pp. 63-75, en Blanca Torres (ed.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México, El Colegio de México, 1990.
- KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.
- KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE, “*Power and Interdependence Revisited*”, *International Organization*, vol. 41, núm. 4 (otoño de 1987), pp. 725-753.
- KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, University Press, 1999.
- LANE, Alexander, “Obama’s Been Critical of NAFTA”, *Politifact*, 15 de octubre de 2008, [www.politifact.com](http://www.politifact.com).
- LOAEZA, Soledad, “La política de acomodo de México a la superpotencia. Dos episodios de cambio de régimen: 1944-1948 y 1989-1994”, *Foro Internacional*, vol. 50, núms. 3/4 (julio-diciembre de 2010), pp. 627-660.
- LONG, Tom, “Coloso fragmentado: La agenda ‘interméstica’ y la política exterior latinoamericana”, *Foro Internacional*, vol. 57, núm.1 (enero-marzo de 2017), pp. 5-54.
- MANNING, Bayless, “The Congress, the Executive, and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2 (enero de 1977), pp. 306-324.
- MARTÍNEZ, María del Pilar, “Senado abrirá etapa de consulta para reforma laboral”, *El Economista*, 1 de mayo de 2018.
- MAYER, Frederick W., *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1998.
- MEYER, John F., “World Society, Institutional Theories, and the Actor”, *Annual Review of Sociology*, vol. 36 (febrero de 2010), pp. 1-20.
- MEYER, John F., John BOLI, George M. THOMAS y Francisco O. RAMIREZ, “World Society and the Nation-State”, *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 1 (julio de 1997), pp. 144-181.
- MEYER, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1975.

- MEYER, Lorenzo, “México y la soberanía relativa: El vaivén de los alcances y los límites”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 4 (octubre-diciembre de 2008), pp. 765-784.
- MIDDLEBROOK, Kevin J., “The International Defense of Labor Rights: The North American Experience in Comparative Perspective” (manuscrito).
- MORA, Luz María de la, “La política comercial de México durante el gobierno del Presidente Felipe Calderón (2006-2012)”, *Foro Internacional*, vol. 53, núms. 3/4 (julio-diciembre de 2013), pp. 794-815.
- MORAVCSIK, Andrew, “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining”, pp. 3-42 en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- MUÑOZ Ríos, Patricia, “Exigen empresarios a la STPS reformar la ley para eliminar los sindicatos de protección”, *La Jornada en línea*, 9 de noviembre de 2015.
- MUÑOZ Ríos, Patricia, “La reforma laboral, detenida en el Senado, será presentada en el próximo periodo”, *La Jornada en línea*, 23 de abril de 2018.
- Parametría, “¿Estaba el Presidente en la boleta el primero de julio?”, *Carta Paramétrica*, 26 de julio de 2018.
- Partido Acción Nacional, PAN, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley del Seguro Social, la Ley del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de justicia laboral”, PAN, 22 de febrero de 2018.
- PETERSON, Nikolaj, “Bargaining Power Among Potential Allies: Negotiating the North Atlantic Treaty, 1948-9”, *Review of International Studies*, vol. 12, núm. 3 (julio de 1986), pp. 187-203.
- Poder Ejecutivo Federal, “Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Po-

- lítica de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral”, México, Presidencia de la República, 2016.
- Poder Ejecutivo Federal, “Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo”, México, Presidencia de la República, 2016.
- Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno, 2016-2017: Anexo estadístico*, México, 2017.
- PUTNAM, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 3 (verano de 1988), pp. 427-460.
- ROBERT, Maryse, *Negotiating NAFTA: Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos, and Pharmaceuticals*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.
- ROUQUIÉ, Alain, “México y el TLCAN veinte años después”, *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 2 (abril-junio de 2015), pp. 433-453.
- ROSENZWEIG, Francisco de, “México y su ingreso al Acuerdo de Asociación Transpacífico”, *Revista de derecho económico internacional*, vol. 3, núm. 1 (diciembre de 2012), pp. 89-94.
- SÁNCHEZ, Enrique, “Peña alista reforma en justicia laboral”, *Excelsior*, 5 de diciembre de 2015.
- SANTA CRUZ, Arturo, “Domestic Politics and International Negotiations: NAFTA’s Two-Level Games”, *Journal of International and Area Studies*, vol. 4, núm. 1 (diciembre de 1997), pp. 1-16.
- SCHLESINGER, Jacob M., “Trump Officials Court Democrats Amid Nafta Talks”, *The Wall Street Journal*, 28 de febrero de 2018.
- SCHMIDT, Karl, *Mexico and the United States, 1821-1973: Conflict and Coexistence*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1974.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS, “Secretarios del trabajo del país rechazan la práctica de los denominados ‘contratos de protección’”, Boletín 435, 22 de junio de 2015.
- SILVA, Laura Cristina, “El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos”, *Colombia Internacional* 65 (enero-junio de 2007), pp. 112-133.
- “Statement by the President on the Signing of the Trans-Pacific Partnership”, La Casa Blanca, 3 de febrero de 2016, [www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/03](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/03) (consulta del 25 de mayo de 2016).

- TORRES, Blanca (ed.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México, El Colegio de México, 1990.
- TORRES, Blanca, “Transnational Actors and NAFTA: The Search for Coalitions on Labor and the Environment”, pp. 117-134 en Louise L. Faucett y Mónica Serrano (eds.), *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005.
- TORRES, Blanca, “Estrategias y tácticas mexicanas en la conducción de sus relaciones con Estados Unidos (1945-1970)”, *Foro Internacional*, vol. 50, núms. 3/4 (julio-diciembre de 2010), pp. 661-688.
- Unión Nacional de Trabajadores, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Amparo y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo”, 7 de febrero de 2018.
- VEGA CÁNOVAS, Gustavo, *México y Estados Unidos: La economía política del libre comercio*, México, El Colegio de México, 2014.
- VERGARA, Rosalía, “La reforma laboral, imposición internacional”, *Proceso* 2085 (16 de octubre de 2016), pp. 32-33.
- VON BÜLOW, Marisa, *Building Transnational Networks: Civil Society and the Politics of Trade in the Americas*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.
- WYMAN, Donald L., “Dependence and Conflict: U.S. Relations with Mexico, 1920-1975”, pp. 83-141 en Robert L. Paarlberg, Eul Y. Park y Donald L. Wyman, *Diplomatic Dispute: U.S. Conflict with Iran, Japan, and Mexico*, Cambridge, Massachusetts, Center for International Affairs, Harvard University, 1978.
- World Bank, *Data Bank. World Development Indicators*, <https://data.worldbank.org>