

**Una contienda acotada:
la defensa transnacional
de los derechos laborales de las mujeres
en las maquiladoras de México**

Shareen Hertel^{*}

Resumen: La defensa transnacional de los derechos de las mujeres que trabajan en las maquiladoras de México, fue uno de los temas principales de los debates internacionales sobre esta problemática en la década de 1990. Este artículo analiza una campaña de este tipo, organizada por activistas que recurrieron para ello al acuerdo laboral paralelo del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá. Se plantea que los activistas de derechos humanos frecuentemente optan por limitar sus demandas a los derechos civiles y políticos en vez de ampliarlas para incluir los derechos económicos y sociales. Lo hacen así debido a restricciones institucionales y políticas, así como de recursos. El artículo concluye con algunas reflexiones más amplias sobre el futuro de la defensa transnacional de los derechos humanos.

Palabras clave: género, derechos humanos, maquiladoras, movimientos sociales, organizaciones no gubernamenta-

* Universidad de Columbia, Departamento de Ciencias Políticas. Se le puede enviar correspondencia a 123 West 93rd Street, Apt. 10 I, New York, N.Y. 10025, USA. Teléfono: 212 866 9991. Correo electrónico: sh451@columbia.edu

les, globalización (ong), Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Abstract: Transnational advocacy on the rights of women workers in Mexico's maquiladoras was central to broader international debates on human rights in the 1990s. This article analyzes one such cross-border campaign, organized by activists using the labor side accord to the North American Free Trade Agreement (NAFTA). The author argues that human rights activists often choose to limit their claim-making to narrowly civil and political demands, rather than more expansive economic or social rights claims. They do so because of existing institutional, resource, and political constraints. The article concludes with broader thoughts on the future of transnational human rights advocacy.

Key words: Gender, human rights, maquiladoras, social movements, nongovernmental organization/NGO's, globalization, North American Free Trade Agreement.

Las mujeres discriminadas por embarazo en el sector maquilador son de las más pobres, con menos experiencia y las menos educadas dentro de la fuerza laboral [...] Su desesperación por obtener o retener su trabajo en las maquiladoras, combinada con su ignorancia sobre la ley, las hace reacias a impugnar pruebas discriminatorias o renuncias forzadas [...] De muchas maneras las mujeres se encuentran ante la injusta posición de tener que escoger entre sus empleos o sus derechos (Human Rights Watch, 1996).

[...] algo que nos deja la globalización es la solidaridad entre los países, trabajadores y organizaciones [...] Se han aprovechado todos los canales para documentar, para denunciar, para aprovechar la influencia de los activistas (Julia Quiñonez, Comité Fronterizo de Obreras, México).

Introducción

Este documento explora el rompecabezas de la contienda acotada, acción llevada a cabo por miembros de las redes transnacionales de defensa,¹ las que, si bien han puesto en duda los arreglos institucionales del poder político y económico, así como los paradigmas discursivos, no han podido ir más lejos en su lucha. ¿Qué es lo que establece los límites en su contienda? Un factor pueden ser las diferencias que tienen los activistas en la forma de entender los derechos humanos.²

En este estudio, se demuestra cómo los diferentes conceptos sobre los derechos humanos limitan la contienda entre sus promotores. Para ello, se presenta el análisis de una campaña³ de protección de los derechos laborales de las mujeres⁴ de las zonas

¹ Las redes transnacionales de defensa, según la definición de Sidney Tarrow, son una forma de organización de movimiento social constituido por un “pequeño liderazgo profesional; un amplio, pero principalmente pasivo, apoyo masivo y estructuras impersonales de conexión tipo redes” (Tarrow, 1998:133). Véase también Martin y Sikkink (1993), Keck y Sikkink (1998a).

² La definición de derechos humanos empleada en este documento fue tomada de Perry (1998:5). La idea sobre derechos humanos tiene dos aspectos: 1) “cada uno de los seres humanos es ‘inviolable’, y 2) debido a que cada ser humano es sagrado... ciertas cosas no deben ser hechas a ningún ser humano y otras cosas deben ser hechas para cada ser humano” (cursivas en el original).

³ Keck y Sikkink (1998b:228) definen las campañas como “conjuntos de actividades estratégicamente conectadas, en los cuales los miembros de las redes de difusión de principios desarrollan explícitas y visibles relaciones y reconocen mutuamente roles enfocados hacia un objetivo común (y generalmente en contra de un blanco común)”. Las redes transnacionales de defensa por mucho tiempo han usado las campañas como un mecanismo para lograr avances en las demandas políticas y económicas y en los paradigmas discursivos alternativos. En la década de 1990, las campañas se centraron crecientemente en los asuntos de derechos laborales, apuntando hacia ciertos estados, así como a corporaciones y/o empresas a lo largo de todos los sectores industriales. Los defensores también han usado las campañas para atraer la atención pública sobre el impacto de la globalización sobre los derechos laborales y el desarrollo humano, de manera más general. Véase en Ross (1997) un panorama general de las campañas en pro de los derechos laborales en los años noventa.

⁴ La definición de derechos laborales que se emplea en este documento los considera como una subcategoría de los derechos humanos. Comprende siete categorías

manufactureras de las maquiladoras en México. Se trata de un caso en el que activistas de los Estados Unidos y México colaboraron con el fin de oponerse a la discriminación contra obreras de las zonas en cuestión. Su lucha, sin embargo, se detuvo y fracasó en su propósito de desafiar las violaciones más amplias de los derechos económicos y sociales de las obreras. ¿Por qué ocurrió?

La concepción de los derechos humanos que se refleja en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su acuerdo en la parte laboral, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), fue retomada en el repertorio de lucha⁵ de las organizaciones no gubernamentales (ONG) por la dirección de la campaña. Emergió así un discurso compartido sobre los derechos humanos que privilegió los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y la campaña de lucha fue limitada de acuerdo con ello.

Con base en la clásica estructura analítica de movimientos sociales desarrollada por McAdam, Tarrow y Tilly, entre otros, explicamos la evolución de la campaña a la luz de esta dicotomía. Los activistas más hábiles utilizaron los procedimientos de reclamación que ofrecía el APLAN para empujar los límites bajo los cuales

de derechos incluidas en la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada el 18 de junio de 1998 por los miembros de la Organización Internacional del Trabajo (oIT). La Declaración remite a convenciones de la oIT relacionadas, concernientes a la Discriminación en el Empleo y Ocupación (#111); Trabajo Forzado (#29 y 105); Libertad de Asociación (#87 y 98); Igualdad de Oportunidad y Trato (#100); Trabajo Infantil (#138). Para propósitos de este documento, la definición de derechos laborales también comprende una serie de asuntos relativos a estándares laborales no incluidos en la Declaración pero esenciales para algunas de las campañas contemporáneas: equidad salarial y asuntos sobre prestaciones; requerimientos de horas/horas extras; y condiciones de trabajo, así como estándares de seguridad e higiene, así como prácticas disciplinarias.

⁵ McAdam, Tarrow y Tilly (1999:10) han definido el término repertorios de contienda como "la serie de medios a través de los cuales los participantes en políticas contenciosas hacen reclamaciones colectivas". Tilly (1998:30) los ha definido simplemente como "las maneras en las cuales la gente actúa unida por la persecución de intereses compartidos... un conjunto limitado de rutinas que son aprendidas, compartidas y actuadas a través de un proceso de cambio relativamente deliberado".

los derechos humanos eran interpretados. Pero no desafiaron a los estados firmantes del APLAN a ampliar los parámetros del régimen existente de protección de los derechos laborales para incluir los derechos económicos, sociales o culturales.

El documento analiza cómo la dicotomía entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos y sociales, por el otro, afectó los cálculos estratégicos realizados por los miembros de la red transnacional defensora involucrada en esta campaña. En nuestro análisis, la campaña funge principalmente como una variable dependiente: los factores que influyen en su evolución son considerados con mucho más detalle que el impacto de la campaña sobre los resultados en políticas o comportamientos que finalmente se obtengan. Este documento concluye con algunas ideas tentativas sobre cómo arreglos institucionales o discursivos similares (o su ausencia), pueden afectar la evolución de los esfuerzos de defensa y respuestas estatales en otros escenarios y áreas de interés.

Un poco de historia

A principios de 1995, personal de Human Rights Watch (HRW), una ONG con sede en los Estados Unidos y con amplia experiencia en la vigilancia y documentación de los derechos humanos, empezó a explorar las condiciones de trabajo en las maquiladoras mexicanas. El grupo envió un equipo de investigación a México con el fin de analizar y documentar “la discriminación en contra de obreras embarazadas o mujeres que pudieran quedar embarazadas en el sector maquilador” (HRW, 1996:2).

Al cabo de seis meses (en agosto de 1996), HRW presentó un exhaustivo informe donde detallaba la práctica común entre los empleadores de aplicar pruebas de embarazo a las solicitantes de empleo y la discriminación hacia las mujeres que habían resultado embarazadas cuando ya laboraban. El documento incluyó recomendaciones sobre políticas al gobierno de México, al de los

Estados Unidos y a las corporaciones manufactureras de este sector. Contenía también copias de correspondencia enviada directamente por HRW a las compañías con operaciones directas de manufactura o bajo subcontratación de estas zonas.

En mayo de 1997, HRW colaboró con otras ONG de derechos humanos para presentar una reclamación formal ante la ACLAN, alegando que el gobierno de México había fallado en la preventión de la discriminación por género dentro de las zonas maquiladoras. Los tres grupos —HRW, la Fundación Internacional de los Derechos Laborales (ILRF-Washington, sus siglas en inglés) y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD, México)— presentaron su reclamación (petición no. 9701) ante la Oficina Nacional Administrativa de los Estados Unidos (OAN). La OAN es una de las tres instituciones paralelas (creadas en los Estados Unidos, México y Canadá) para revisar reclamaciones de ciudadanos sobre asuntos de leyes laborales generados en cualquiera de las otras naciones signatarias del TLC.⁶

En discusión estaban (y están) los generosos beneficios de incapacidad por maternidad garantizados a las mujeres en México de acuerdo con la Ley Federal de Trabajo. Por ley, las mujeres trabajadoras tienen derecho a seis semanas de incapacidad pagada por maternidad antes y seis después del parto. Si una mujer no ha aportado o pagado al Fondo Nacional de Seguridad Social por al menos 30 semanas durante el año inmediato anterior con el fin de recibir los beneficios mencionados, su empleador debe asumir la responsabilidad de pagar su salario durante su incapacidad por maternidad.⁷ Así pues, contratar mujeres embarazadas en México

⁶ Véase el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), sección C, artículo 16, párrafo 3 para detalles en las disposiciones para el llenado de peticiones. El texto completo está accesible directamente a través de la página (<http://www.naalc.org>) o indirectamente a través de la página web de la Oficina del Representante del Comercio de los Estados Unidos (<http://www.ustr.gov>).

⁷ Véase el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo de México y el artículo 110 de la Ley Mexicana de Seguridad Social (Ley Federal 93), citada en HRW (1996:1998) y OAN-Estados Unidos (enero de 1998).

es visto por los patrones como un inconveniente financiero. De ahí, la práctica tan extendida de la aplicación de pruebas de embarazo.

La petición 9701 se convirtió en la pieza central de una campaña de defensa dirigida contra los gobiernos mexicano y norteamericano y las corporaciones que manufacturan directamente o que contratan para producir en las zonas maquiladoras. Los objetivos de la campaña eran obligar al gobierno mexicano a asegurar la protección de los derechos de las mujeres, y reforzar los mecanismos federales y estatales para la supervisión e implementación de los derechos laborales.⁸ La campaña urgió al gobierno de México a hacer respetar sus obligaciones determinadas en la Constitución mexicana, en varios tratados sobre derechos humanos de las Naciones Unidas, en las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo y en el APLAN.⁹ Al mismo tiempo, demandó al gobierno norteamericano ejercer presión política sobre México para que actuara al respecto. E hizo un llamado a las corporaciones a dar fin con la discriminación laboral relativa al embarazo.

Lo que siguió fue un largo proceso de revisión e investigación. La OAN norteamericana emitió en enero de 1998, un informe público recomendando consultas a nivel ministerial entre las secretarías de Trabajo estadounidense y mexicana. Las consultas tuvieron lugar en octubre de 1998. En diciembre de ese año, HRW publicó un segundo informe en el que documentaba las actuaciones de ambos gobiernos ante el problema: en el caso de México,

⁸ Los defensores observan que el mismo estado mexicano se ha comprometido en discriminaciones similares relativas al embarazo, aplicando pruebas de embarazo a solicitantes de trabajos federales en la Ciudad de México hasta una reglamentación en 1995, hecha por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el Distrito Federal, que juzgó la práctica como violatoria de los artículos 4 y 5 de la Constitución mexicana.

⁹ Entre otros países, México ha ratificado: la Convención por la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (CEDAW); el Convenio Internacional por los Derechos Civiles y Políticos; el Convenio Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención de la OIT 111 (sobre discriminación); y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

la ausencia de una “acción significativa para condenar, investigar o castigar la discriminación”; en el caso de Estados Unidos, el fracaso para requerir “pruebas de cómo (México) impone sus prohibiciones sobre la discriminación en el trabajo” (1998c:247). HRW también ofreció un análisis detallado de las respuestas corporativas a las cartas enviadas conjuntamente con su primer informe. Las respuestas dadas fueron desde el rechazo a considerar que las pruebas de embarazo prelaborales son discriminatorias hasta esfuerzos para remediar la situación (esfuerzos que HRW consideró inadecuados).

Otras consultas ministeriales se llevaron a cabo en marzo de 1999, junto con una conferencia de educación pública sobre discriminación por género, organizadas conjuntamente por los gobiernos de México y Estados Unidos en la ciudad de Mérida, Yucatán. En este lugar, el gobierno mexicano anunció un cambio de política sobre las pruebas de embarazo durante el periodo de precontratación: “funcionarios mexicanos anunciaron que la discriminación en el empleo, tanto antes como después de la contratación, sobre la base de género y embarazo, es ilegal de acuerdo con las leyes mexicanas” (us-OAN, nov. 1999:3). A esto siguieron “sesiones de difusión” de carácter binacional, llevadas a cabo en agosto de 1999 en McAllen, Texas, y Reynosa, Tamaulipas.

Un informe ministerial final debió haberse publicado después de la reunión de marzo de 1999, pero aún no se ha hecho. Miembros de la directiva de la OAN estadounidense entrevistados, atribuyeron el retraso a esfuerzos por parte de los gobiernos estadounidense y mexicano de finalizar una serie de iniciativas de políticas relacionadas. Ninguna de ellas, por cierto, ha sido especificada públicamente.¹⁰ Desde ese año, HRW ha continuado criticando la falta de una política significativa seguida en este y otros casos manejados por las OAN de Estados Unidos, México y Canadá (HRW, 2001).

¹⁰ Entrevista personal con Lewis Karesh (entonces secretario adjunto, Oficina Administrativa Nacional de los Estados Unidos por el APLAN), 15 de marzo de 2000, Washington, D. C.

Derechos humanos y selección de repertorio

Implicaciones para la defensa

La dicotomía entre los derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otra, ha marcado en gran medida el establecimiento de las políticas gubernamentales desde mediados del siglo pasado. Esto se reflejó en el debate sobre el borrador de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el subsecuente borrador de dos convenciones separadas: un Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y un Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los que propusieron mantener las dos convenciones separadas argumentaron que los derechos civiles y políticos son "obligatorios o sujetos de justicia" o de un carácter "absoluto", mientras que los derechos económicos, sociales y culturales sólo pueden ser implementados "progresivamente", sujetos a las restricciones económicas de los estados. El primer tipo de derechos, se argumentó, debieran ser "aplicables inmediatamente" —ya que son "derechos de los individuos contra el Estado"—, mientras que los segundos sólo pueden ser logrados a través del tiempo (ONU, Doc. A/2929, 1955, at. 7, citado en Steiner y Alston, 1996:261).

Esta diferencia refleja la clásica distinción liberal entre los derechos negativos y los positivos. Los derechos negativos están definidos considerando las cosas de las que una persona tiene que ser protegida, en lugar de definir a lo que una persona o grupo debiera tener derecho. El papel del gobierno en la protección de los derechos negativos es prevenir a sus ciudadanos de sufrir daños. Su papel en la promoción de los derechos positivos es ir más allá de simplemente asegurar que sus ciudadanos no sufran de algún daño, garantizando su bienestar.

Esta dicotomía negativa/positiva de los derechos, en última instancia, se volvió fundamental en las posiciones de la Guerra Fría entre países capitalistas y comunistas, con cada bloque personificando como más importante su propio conjunto de derechos (por ejemplo, el Occidente el primer tipo, y el Oriente el segun-

do). Fue hasta los años noventa cuando la hegemonía de los derechos civiles y políticos empezó a ser cuestionada ampliamente por académicos y activistas (T. Evans, 1998; P. Evans, 2000). Alston y Steiner sostienen que las fronteras entre los dos tipos de derechos se están borrando como resultado de los efectos de la continuada integración económica global (1996:264). Los derechos de "acceso económico" han adquirido un mayor significado para los movimientos —y activistas— por la justicia social cuya preocupación son las inequidades provenientes del proceso de integración económica global.

Los que proponen un enfoque unificado de los derechos humanos argumentan que, en el nivel práctico, la erosión de un tipo de derechos daña la integridad del otro, y viceversa. Según Steiner y Alston (1996:267), "la libertad política, el libre mercado y el pluralismo han sido acogidos con entusiasmo por un número cada vez más creciente de gente en los últimos años, en parte porque han visto estos conceptos como la mejor opción para lograr los derechos económicos básicos, sociales y culturales". Y advierten: "si se comprueba la inutilidad de esa búsqueda, las presiones en muchas sociedades de regresar hacia alternativas autoritarias serán inmensas."

Aun así, un gran número de campañas transnacionales de defensa permanecen enfocadas hacia la protección de los derechos negativos. De acuerdo con Keck y Sikkink (1999:98-99), las redes transnacionales de derechos más efectivas se han organizado alrededor de asuntos que involucran ya sea daño corporal a individuos vulnerables o igualdad legal de oportunidades, énfasis en oportunidades, "no en resultados". El énfasis en tales derechos se debe en parte a la facilidad para llevar a cabo la defensa de los derechos negativos en comparación con la de los positivos.

Los derechos económicos, sociales y culturales son difíciles de sostener porque el progreso entre países y a través del tiempo es difícil de evaluar, y los mecanismos institucionales para aplicarlos son pocos. HRW y otras ONG de derechos humanos con base en el norte permanecen comprometidas principalmente con la defensa de los derechos civiles y políticos, más que todo porque los

mecanismos de implementación relativos son superiores a aquellos de los derechos económicos y sociales y sus propios repertorios de contienda se ajustan a tal tipo de defensa.¹¹

Aplicación de la teoría del movimiento social al estudio de caso

Oportunidad política

En su análisis de los movimientos sociales, Della Porta define las estructuras de oportunidad política como “condiciones políticas externas para protesta” (McAdam, McCarthy y Zald, 1996:63). Éstas son el conjunto amplio de limitaciones y oportunidades que establecen el contexto en el cual surge un movimiento social. Una manera útil de conceptualizar la oportunidad política es pensar en forma opuesta a los hechos: si tales oportunidades-amenazas no existieran, ¿la defensa transnacional habría ocurrido? ¿De qué tan distinta manera habría sido organizada?¹² En este caso, si el TLC, el ACLAN o las ONG no existieran, ¿la campaña para prevenir la discriminación por género en las maquiladoras de México se habría llevado a cabo de cualquier forma?

Todas las organizaciones líderes en la campaña formaban parte de las redes existentes de defensa transnacional para los derechos humanos. Juntas, identificaron la oportunidad de llevar a cabo la defensa de los derechos civiles y políticos bajo el ACLAN y capitalizarlo. La campaña recurrió a estos nuevos mecanismos para defender una antigua queja: discriminación por gé-

¹¹ Alston y Steiner observan que “aun los más fuertes de los que propusieron los derechos económicos y sociales raramente se han posicionado hacia propuestas concretas para su implementación sistemática tanto a nivel nacional como internacional” (1996:269).

¹² Estoy en deuda con la Dra. Debra Liebowitz por esta idea (entrevista telefónica, 10 de abril de 2000).

nero, interpretada como abuso de derechos civiles y políticos. Se enfocó en cómo la feminización de las labores con sueldos bajos y orientadas a la exportación, comunes en la producción manufacturera de exportación, junto con el relajamiento en la aplicación de las leyes laborales en México, han propiciado la particular forma de discriminación que constituye la base para la petición 9701.

Estructuras de movilización

McAdam, McCarthy y Zald han definido las estructuras de movilización como "los vehículos colectivos, tanto formales como informales, a través de los cuales la gente [...] se compromete en la acción colectiva" (1996:3). En este caso, las redes organizacionales proveyeron la principal estructura de movilización, y la petición 9701 aportó el tema fundamental para una campaña transnacional dirigida a apresurar la reforma gubernamental, la acción comunitaria y la conciencia pública de los problemas de discriminación por género.

Ninguna de las tres ONG que colaboraron en la petición 9701 son organizaciones basadas en membresías populares del sector. Sin embargo, cada una tiene una competencia especial en el área del análisis y la defensa de los derechos humanos. La oportunidad política presentada, creada por la armadura de instituciones de ACLAN, sirvió de base para sus esfuerzos conjuntos. Una demanda con fundamento en el género sirvió como vehículo para construir alianzas con grupos que trabajan a nivel popular en México. Y presentar una reclamación ante la OAN estadounidense y darle seguimiento a través del proceso de revisión oficial proporcionó el fundamento para una campaña ligada a los tiempos.

Recurrir a campañas es común en la defensa transnacional, tanto así que ha dado pie al término "movilización meso" (Gerhards y Rucht, 1992) entre académicos del movimiento social, quienes buscan interpretar estas luchas. Las campañas implican "una variedad de actividades, que da a cada grupo la oportunidad de enfatizar sus intereses particulares sin que se sientan perdidos

en la multitud. Pero cuando la campaña termina, no subsiste una organización permanente" (Tarrow, 1998:135).

Esto es verdad en el caso de la campaña organizada alrededor de la petición 9701. Las ONG que colaboraron en el desarrollo de la petición formal no crearon en el proceso una entidad institucional separada. Tampoco lo hicieron los grupos de mujeres u organizaciones de desarrollo que participaron en los esfuerzos de defensa a lo largo de la frontera.

LaShawn Jefferson fue la principal investigadora/autora de los detallados informes producidos por HRW en 1996 y 1998 conjuntamente con la campaña. Ella es una de las personas más identificadas por las ONG y los oficiales gubernamentales como responsable de activar la red central de lucha de la campaña. Cuando fue entrevistada en marzo del 2000,¹³ Jefferson reconoció que grupos locales en México no propusieron la idea de una campaña en contra de la realización de pruebas de embarazo involuntarias. Más bien HRW inició un acercamiento con los grupos locales a lo largo de la frontera México/Estados Unidos en 1995-96 y buscó forjar alianzas. Entre otros, el Comité de Servicio de Amigos Americanos (AFSC, sus siglas en inglés), el Comité Fronteiri zo de Obreras (CFO), la Casa de la Mujer Factor X y la Casa de la Mujer Lugar Tía Juana proporcionaron ayuda a investigadores de HRW (HRW, 1996:57).

La formación de tales redes centradas en campañas¹⁴ es un proceso fluido y dinámico en el cual agrupamientos organizacionales emergen y se reconfiguran como activistas buscando res-

¹³ Entrevista personal con LaShawn Jefferson (entonces directora adjunta, División de los Derechos de las Mujeres, HRW), 14 de marzo de 2000, Washington, D. C.

¹⁴ Fox (2000:5-6) explora la interacción transnacional de la sociedad civil y la categoriza en tres formas, basada en la variación de la cohesividad de los grupos e individuos involucrados. Distingue entre: 1) redes (las cuales "no necesariamente coordinan sus acciones o logran un acuerdo sobre acciones específicas"); 2) coaliciones (las cuales internamente se coordinan y acuerdan en un grado mayor del que lo hacen las redes); y 3) las organizaciones de movimientos transnacionales (las cuales involucran un "mayor nivel de densidad y mucha más cohesión en sus coaliciones de red"). En este documento empleo el término red, dada la naturaleza del caso.

ponder a nuevas oportunidades y amenazas políticas. Tal como Keck y Sikkink explican:

Las relaciones entre las redes tanto dentro como entre las áreas en cuestión son similares a aquéllas que los académicos que se ocupan de los movimientos sociales han encontrado en el caso de activismo doméstico. Individuos y fundaciones proveedoras de recursos se han movido, ido y venido, entre ellas. Grupos ecologistas y aquellos en pro de los derechos de la mujer han buscado en la historia de las campañas por los derechos humanos modelos de construcción de instituciones internacionales efectivas... (mientras) que las principales organizaciones de los derechos humanos se han adherido a la campaña por los derechos de la mujer (1999:92).

Esta campaña implica justamente dicha colaboración entre organizaciones de los derechos humanos protagónicas, grupos populares de los derechos de la mujer y ONG por el desarrollo. Con el fin de ganar acceso a trabajadores afectados por la discriminación en las fábricas —mujeres cuyas historias formarían las bases para la petición 9701—, miembros de HRW forjaron nuevas alianzas de trabajo con los grupos de mujeres y organizaciones por el desarrollo, tales como CFO y AFSC, respectivamente.

Una considerable coordinación a lo largo de la frontera ocurrió entre organizaciones ecologistas y promotoras del desarrollo en México, Canadá y los Estados Unidos a principios de los años noventa en tanto estaba en disputa la aprobación del TLC.¹⁵ Los grupos de mujeres en México y Canadá estaban mucho más involucrados en las actividades anti-TLC que los grupos de mujeres con base en los Estados Unidos (Liebowitz, 2000). En tanto las organizaciones con sede en los Estados Unidos cuya línea principal

¹⁵ Los sindicatos de los Estados Unidos también estuvieron involucrados en la defensa anti-TLC; Shoch (2000) analiza la evolución de la defensa transnacional del trabajo organizado en la década de 1990.

eran los derechos humanos parecieron haber estado mucho tiempo ausentes de estos primeros esfuerzos populares de organización. Aun así, Jefferson y otros que encabezaban la campaña fueron capaces de movilizar estratégicamente a las organizaciones de derechos humanos de Estados Unidos y México, así como a grupos en pro del desarrollo con base en la frontera y a grupos de mujeres bajo el marco de la petición 9701. ¿Cómo lo hicieron?

Estructura de mensaje

La literatura sobre movimientos sociales, así como el material publicado sobre movimientos de defensa transnacionales y las redes asociadas, hacen hincapié extensamente en el proceso de estructurar las demandas contenciosas y negociar los significados discursivos. Zald (1996:262) define las estructuras en sí mismas como las “metáforas específicas, representaciones simbólicas y pistas cognitivas” usadas por los defensores comprometidos en señalar los errores y proponer/demandar los remedios. Tal como explica Tarrow (1998:111): “inscribir un agravio en estructuras que identifiquen una injusticia, atribuyan la responsabilidad de dicho agravio a otros y propongan soluciones al mismo, es una actividad esencial de los movimientos sociales”. Estructurar mensajes no se lleva a cabo en el vacío. Los defensores consideran no sólo las “predisposiciones” culturales e ideológicas (Tarrow, 1998:110) de su audiencia proyectada, sino también las instituciones existentes, tanto formales como informales. La organización líder en esta campaña, HRW, reunió partidarios al centrarse en los abusos de los derechos laborales basados en el género. La discriminación en contra de las mujeres se hizo con el fin de resonar culturalmente tanto con la gente de México como con la de Estados Unidos y Canadá, a pesar de que la magnitud y la naturaleza de la discriminación y los mecanismos para enmendarla difieren en términos prácticos en cada país. Los defensores también estuvieron conscientes de que la discriminación por género dentro del lugar de trabajo es una forma de abuso de los dere-

chos laborales que queda dentro del mandato de la ACLAN. Por lo tanto, HRW presentó el fundamento de la campaña como sigue:

En muchas ocasiones las mujeres se encuentran ante la insostenible posición de tener que escoger entre sus trabajos y sus derechos. Tales prácticas de empleo constituyen una discriminación con base en el sexo, una invasión a la privacidad de la mujer y, en algunos casos, un límite indebido hacia la mujer en su capacidad de decidir libre y responsablemente sobre el número y periodicidad de los hijos que desea tener (HRW, 1996:4).

La distinción aquí entre el empleo de una mujer y sus derechos es crítica para entender cómo fue estructurada esta campaña. Visto así, el derecho a trabajar no es un derecho humano fundamental, a pesar de su inclusión en la Declaración de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (Artículo 23, 1) y convenios tales como el de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) (artículo 11, 1^a).¹⁶ HRW y otras organizaciones de los Estados Unidos cuya línea principal son los derechos humanos, están centradas casi exclusivamente en asuntos de derechos civiles y políticos.¹⁷ A pesar de reconocer las di-

¹⁶ El artículo 23 (1) de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas dice: "Cada persona tiene el derecho a trabajar, a una libre selección del empleo, a condiciones de trabajo justas y favorables, y a protección contra el desempleo". La disposición similar de la CEDAW dice: "Los Estados debieran tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación en contra de las mujeres en el campo del empleo, con el fin de asegurar [...] en particular: (a) el derecho a trabajar como un derecho inalienable de todos los seres humanos". Texto completo disponible en Twenty-five Human Rights Documents (1994) y en Women and Human Rights: The Basic Documents (1996), respectivamente, ambos publicados por el Centro para el Estudio de los Derechos Humanos de la Universidad de Columbia.

¹⁷ Como lo estableció en su World Report 1999, HRW "defiende la libertad de pensamiento y expresión, el debido proceso e igual protección de la ley, y una sociedad civil vigorosa; nosotros documentamos y denunciamos asesinatos, desapariciones, torturas, encarcelamientos arbitrarios, discriminación y otros abusos en materia de derechos humanos internacionalmente reconocidos" (HRW, 1998b).

fíciles circunstancias socioeconómicas de las mujeres que trabajan en la maquiladoras,¹⁸ personal de HRW estructuró las demandas ante el estado y otras entidades (por ejemplo, corporaciones transnacionales) en términos civiles y políticos, utilizando los instrumentos e instituciones de derechos humanos existentes buscando enmendar el abuso.

En contraste, los grupos sociales ordenaron dirigir un conjunto de objetivos de justicia social más amplios, típicamente centrados también en reclamaciones de derechos económicos, sociales y culturales. Los grupos populares de mujeres y las organizaciones por el desarrollo que trabajan a lo largo de la frontera México/Estados Unidos, en particular, han tendido a subrayar la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos. Operacionalmente, grupos como éstos asisten directamente a gente en crisis o con necesidades a través de programas de desarrollo económico y de concientización.

Los grupos que presentaron conjuntamente con HRW la petición 9701 (por ejemplo, ILRF y ANAD) no acentúan tanto la división entre derechos humanos como HRW lo hace. El trabajo de ILRF sobre empleo infantil (en Bangladesh, India, Nepal y otros lugares) ha incluido mediar la entrega de asistencia directa para el desarrollo a niños trabajadores, la cual se ha estructurado como promoción de los derechos de los niños a la educación y el desarrollo.¹⁹ ANAD aparentemente se ha interesado en la equidad sala-

¹⁸ El informe presentado por HRW en 1996 detalló cuidadosamente la vulnerabilidad socioeconómica de las obreras de las maquiladoras. Los autores observaron (1996:4) que "las mujeres afectadas por discriminación por embarazo en el sector maquilador son de las más pobres, con menos experiencia y las menos educadas dentro de la fuerza laboral [...] Las aspirantes frecuentemente son madres solteras o el principal sostén de sus familias. Su desesperación por obtener o retener su trabajo en las maquiladoras, combinada con su ignorancia sobre la ley, las hace reacias a impugnar pruebas discriminatorias o renuncias forzadas [...] En los casos en que las mujeres trabajadoras se embarazan, el temor de perder sus empleos las obliga a ocultar su embarazo, y a poner en riesgo su propio bienestar, así como el de los propios fetos".

¹⁹ Los esfuerzos del Fondo Internacional por los Derechos Laborales en defensa de los derechos de los niños no están exentos de críticas (Brooks, 1999). Sin embar-

rial y otros asuntos relacionados con los derechos económicos más que en la discriminación por género, en su trabajo fuera de esta campaña. Como Asociación de Abogados Mexicanos, sus miembros están informados por la doctrina legal de América Latina y los escritos académicos que enfatizan "la inconstitucionalidad por omisión" y las "obligaciones positivas del gobierno" frente a los derechos económicos, sociales y culturales, que son diferentes de la academia legal norteamericana.²⁰ Aun así, en la estructuración de esta campaña, ni la ILRF ni la ANAD parecen haber insistido sobre incluir referencias explícitas al espectro total de los derechos humanos. En vez de esto, HRW definió la amplitud de la estructura y los otros dos grupos parecen haber tomado parte basados en la premisa de que presentar una petición ante la OAN atraería la atención en asuntos de los derechos laborales en las maquiladoras de manera más general. Los grupos locales de mujeres a nivel popular de México, en su momento, tomaron parte en la campaña porque pudieron justificar su apoyo a la luz de sus esfuerzos de muchos años puestos en la promoción de los derechos de las mujeres trabajadoras, más ampliamente definidos. Igualmente, las ONG promotoras del desarrollo, tales como el Comité de Servicio de Amigos Estadounidenses (AFSC), pudieron dar significado a su participación en la campaña a través de sus esfuerzos en curso por la justicia/solidaridad social con gente pobre de todo el mundo.

Las actividades nacionales e internacionales de "movimientos por la justicia social" se llevaron a cabo de manera paralela a casi todas las campañas transnacionales de derechos. Los activistas que los personifican a menudo involucran derechos económicos, sociales y culturales a la vez que derechos civiles y políticos.

go, el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos ha citado los esfuerzos de la organización en Bangladesh, India y Nepal como ejemplos de una innovadora práctica. Véase *By the Sweat and Toil of Children*, vols. I, II y III (DOL:1994,1996,1997).

²⁰ La información sobre ANAD está basada en una entrevista con el profesor Alejandro Garro (Escuela de Leyes de Columbia), 28 de abril de 2000, Nueva York, realizado por la autora.

Los comentarios de uno de los miembros de la CFO ofrecen una idea de cómo esta organización de mujeres y otras como ésta que trabajan en los niveles populares en México, estructuraron su papel en la campaña contra la discriminación por género en las maquiladoras como parte de un mandato de justicia social. "Hablando desde mi propia experiencia", ella explicó:

Algo que nos deja la globalización es la solidaridad entre los países, trabajadores y organizaciones. Todos quienes estamos involucrados en trabajar para la justicia hemos jugado un papel, y hemos puesto nuestro grano de arena. Sin embargo, lo más importante es tener una base de trabajadores concientizados (de sus derechos) [...] Se han aprovechado todos los canales para documentar, para denunciar, para aprovechar la influencia de los accionistas, sus códigos de conducta (de compañías), y hemos utilizado todos los recursos alcanzables.²¹ Grupos como éste pueden estar dispuestos a prestar su apoyo (incluso su nombre organizacional y/o acceso a sus miembros) a campañas internacionales, en donde parezca que gente de niveles populares pudiera beneficiarse en el proceso, en un largo plazo.

Aun así y a pesar de su disposición a trabajar juntos por una causa común, la lógica normativa de las organizaciones participantes en la campaña de la petición 9701 difirieron significativamente. Para HRW, el objetivo era lograr una victoria sobre derechos civiles y políticos y al hacerlo, otorgar el poder a activistas locales para que hagan las reclamaciones de sus propios derechos en el futuro. Así pues, la organización empleó una estrategia de movilización, enfoque y logro de avance sobre una área de derechos bien definida, y continúa repitiendo el proceso en todas partes.

²¹ Mensaje de Julia Quiñonez enviado por correo electrónico a la autora, fechado el 16 de febrero de 2000.

A pesar de su alto nivel de familiaridad con los asuntos de derechos económicos, ni la ILRF ni la ANAD aparentan haber calculado que el beneficio de ampliar el enfoque de la campaña sería suficiente para sobrepasar el costo de persuadir a HRW de hacerlo. En lugar de esto, la ILRF y la ANAD ayudaron a presentar la petición 9701, participaron en la campaña, y luego entonces siguieron con otros esfuerzos de defensa. De manera similar, aunque grupos locales de mujeres y organizaciones por el desarrollo participaron en las primeras etapas de la campaña, permanecieron principalmente comprometidos a llevar a cabo esfuerzos continuos por el desarrollo y la defensa de la justicia social, mucho después del término de la campaña.

Las coaliciones transnacionales de defensa forjadas en el contexto de una campaña como ésta funcionan hasta que las organizaciones discordantes son capaces de estructurar su participación desde dentro, de tal forma que ésta, su participación, tenga resonancia con sus prioridades en curso (Keck y Sikkink, 1998b:228-229). Sin embargo, esto no significa que el discurso sobre los derechos humanos adoptado por varios de los grupos es idéntico o incluso necesariamente compatible. Al contrario, el discurso dominante de los derechos civiles y políticos ha prevalecido en esta campaña y, como en otras, emprendido por miembros de las redes transnacionales de defensa. Las ONG líderes (muy a menudo de países industrializados) han puesto el tono, mientras que los grupos provenientes de países en desarrollo han hecho el cálculo estratégico de participar en el corto plazo, sin renunciar a su compromiso de largo plazo sobre cuestiones más amplias de los derechos.

La decisión de las ONG con sede en países en desarrollo para que tomen parte en una campaña es a menudo una decisión instrumentalista: participar en una campaña de alguien más ofrece un mecanismo para atraer la atención del público doméstico, ganar acceso a recursos y abrir sus redes en casa y en el extranjero.²²

²² En su discusión de organización feminista en Latinoamérica, Álvarez (2001:60) reconoce que existen incentivos materiales para la defensa transnacional.

Puede ofrecer influencia o ventaja directa sobre el gobierno local o las corporaciones a través de hacer destellar la luz del escrutinio internacional sobre los problemas locales. Pero la estrategia es riesgosa: una ONG con sede en un país en desarrollo puede ser percibida localmente como haberse “vendido” a la agenda de sus aliados. Como Keck y Sikkink explican:

Para miembros de redes en países en desarrollo [...] justificar una intervención externa o presión en asuntos nacionales es un negocio mucho más engañoso (que para grupos en países industrializados), excepto cuando hay vidas de por medio. Los enlaces con las redes del norte requieren altos niveles de confianza, porque los argumentos que justifican una intervención en asuntos éticos, suenan mucho como el discurso “civilizador” de los poderes coloniales y puede obrar en contra de los objetivos que ellos abrazan, produciendo una reacción nacionalista (1999:94).

Mientras grupos de movimientos por la justicia social desempeñen un papel mucho mayor en la defensa transnacional de los derechos laborales —particularmente los grupos con base en los países en desarrollo— será más factible poner en duda la primacía de los derechos civiles y políticos.²³

Ella refiere a la “lógica” que informa “sobre los esfuerzos organizativos en el cruce fronterizo realizados por empleados de la misma corporación transnacional” como similares a la “lógica que informa a muchos esfuerzos organizativos transnacionales entre las feministas latinoamericanas, tal como las de los años noventa”. Las últimas eran “guiadas mayormente por objetivos pragmáticos, dirigidos por políticas, que, podría decirse, eran más ‘instrumentales’ que por principios, aun cuando algunas veces se construían y reforzaban ideales compartidos y procesos de re(afirmación) de identidad entre algunos sectores de los movimientos locales” (2001:50).

²³ Clark, Friedman y Hochstetler (1998:27) desarrollan una discusión matizada de por qué y cómo las ONG del sur visualizan los problemas de los derechos económicos de forma distinta que las del norte. Jelin (1997) desarrolla una discusión relacionada del reto de la participación democrática y la responsabilidad dentro y entre las organizaciones con bases en la sociedad civil de Latinoamérica.

El ACLAN, diseño institucional e implicaciones para la defensa

Los términos del *ACLAN* y el lenguaje implementado por las OAN claramente establecen que: 1) los derechos en cuestión son civiles y políticos; 2) la implementación de los derechos especificados es básicamente responsabilidad de los estados firmantes del TLC/*ACLAN*; y 3) el objetivo es implementar la ley existente, no estructurar nuevos derechos. No existe referencia de una legislación más amplia del bienestar social incluida en el *ACLAN*. Ninguno de los tres países, México, Canadá o Estados Unidos, estuvo dispuesto a ceder su soberanía en la formulación de políticas sociales frente a la vista de un tribunal transnacional, tal como el de la OAN. Las OAN están obligadas a concentrarse en la protección y promoción de los derechos laborales. Operativamente, sus actividades están entrelazadas con el respectivo ministro/departamento de trabajo de cada país, no con las agencias de Estado obligadas a dirigir la planeación y/o ejecución de la política social de manera más general.

Por lo tanto, los activistas no pusieron en la mesa de las negociaciones los asuntos relativos a las necesidades de vivienda, transporte, seguridad pública o salud en general de las obreras pobres y embarazadas de las maquiladoras en México. A pesar de que estos asuntos contribuyen al bienestar en general de las mujeres trabajadoras, los activistas se centraron principalmente en la discriminación, en lugar de enfocarse en la responsabilidad del Estado (o el sector privado) de proveer servicios de bienestar social, porque estos últimos están fuera de los límites del *ACLAN* y fuera de la jurisdicción de las OAN. En su lugar, la campaña giró alrededor de asuntos de no discriminación en el lugar de trabajo, los cuales sí quedan dentro del mandato del *ACLAN*/las OAN.

Tal como lo explican Pharis Harvey y Terry Collingsworth, de ILRF, la campaña optó por enfocarse sobre un "asunto que mete cuña" (v.g., discriminación) con la esperanza de abrir la puerta, con el paso del tiempo, a una defensa más generalizada de los de-

rechos económicos.²⁴ Para los críticos, el APLAN nada más encarga a los estados de los países signatarios para que apliquen las leyes ya existentes en los libros, sin promover nuevos derechos o expandir los existentes. Los críticos argumentan que las disposiciones del APLAN respecto a la soberanía de los estados abren a éstos un camino para la cooptación de los procesos de denuncia, acallar la defensa ciudadana y limitar los alcances de las reformas políticas. A la fecha, los esfuerzos dirigidos a la educación pública patrocinados por las OAN, en particular, son cuestionados de haber tenido poco o nulo impacto en la reforma de derechos laborales relacionados con el monitoreo de instituciones de México (HRW, 2001). Tampoco han estimulado mucha cooperación hacia el mejoramiento de la competencia de las mismas empresas citadas en peticiones (Damgaard, 2000).

Para los que lo apoyan, sin embargo, el APLAN es un ejemplo significativo de innovación institucional dirigido a facilitar la defensa internacional de los derechos laborales y los esfuerzos cooperativos entre los estados en cuanto a derechos laborales/educación de los mercados laborales (Compa, 1995:2 y 2001; véase también Cook, 1997; y Cook, Gunderson, Thompson y Verma, 1997). Lewis Karesh, secretario adjunto de la OAN en el momento de ser entrevistado,²⁵ ha argumentado que a pesar de que los defensores transnacionales no estén completamente satisfechos con las acciones tomadas por la OAN, "lo que queremos enfatizar es que ha habido un cambio en la actitud del gobierno mexicano".

Karesh sostiene que "los acuerdos en la parte laboral han tenido influencia debido a la transparencia y la atención internacional que han traído al asunto" de discriminación por género en la con-

²⁴ Entrevistas personales con Pharis Harvey (director) y Terry Collingsworth (abogado) del ILRF, 14 de marzo de 2000, Washington, D. C.

²⁵ Entrevista con Lewis Karesh (entonces secretario adjunto de la OAN-EUA), 15 de marzo de 2000, Washington, D. C.

tratación y el empleo. Discusiones de alto nivel sobre la petición 9701 entre los presidentes de México y Estados Unidos “no hubieran tenido lugar ante la ausencia de los acuerdos. Aún más, las instituciones creadas conjuntamente con el ACLAN no van a desaparecer”. Frustrado ante la crítica persistente por parte de las ONG hacia el manejo del caso que han hecho las OAN, Karesh ha argumentado que “necesitamos inyectar algo de realismo en las expectativas de los activistas acerca de estas cuestiones”. Es precisamente el aura defensiva de los procesos asociados con el ACLAN —tanto por parte de las ONG que usan el mecanismo como por parte de los funcionarios gubernamentales— lo que pone en duda su eficiencia al largo plazo (Dombois, 2002).

Interpretando los resultados

La campaña como una variable independiente

La prueba de embarazo como requisito de empleo persiste como uno de los asuntos más públicamente debatidos desde antes de la OAN, discutida ampliamente en la prensa popular en México y los Estados Unidos, en varios informes de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y en declaraciones de funcionarios de gobierno de ambos países.²⁶ La red transnacional de defensa de las ONG que montaron esta campaña tuvieron éxito en transmitir un mensaje claro a la OAN y, por extensión, a los gobiernos de México, Canadá y los Estados Unidos. Aun así, varios cuestionamientos permanecen. Primero, ¿qué tan efectiva fue la campaña en cuanto a formular políticas como un resultado final? Segundo, ¿hubo un

²⁶ Véanse referencias en la bibliografía mencionada para los documentos relativos a los debates de 1998 y 1999 en el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, de las Naciones Unidas, y en el Comité sobre los Derechos del Niño. Véanse referencias de los Informes sobre México por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. También véase IWRAW (1998) para un análisis de la discriminación parecida en Chile.

costo hacia las mismas trabajadoras de las maquiladoras al estructurar la campaña solamente alrededor de los derechos civiles y políticos?

La campaña ciertamente logró el reconocimiento legal de la discriminación por género en la fase de precontratación y, en el proceso ha atraído una atención pública considerable hacia los derechos laborales en las maquiladoras, lo cual parece haber tenido un marcado efecto sobre la política nacional en México. Dos días después de asumir el poder, en septiembre de 1999, Rosario Robles, la nueva jefa de Gobierno de la Ciudad de México, forzó la firma de una ley que penalizaba la práctica de la prueba de embarazo relativa al empleo dentro del Distrito Federal.²⁷ Aun así, la atención no iguala la prevención. Obligar a México a reconocer la prueba de embarazo en la precontratación como discriminación no ha resultado en un incremento significativo de la aplicación de las leyes laborales existentes. El número de inspectores laborales sigue siendo inadecuado para asegurar una supervisión efectiva, dado el gran número de plantas que atienden (OAN-Estados Unidos, 1998).

Desde la perspectiva de los miembros de la campaña, el reconocimiento por parte del gobierno mexicano de la prueba de embarazo en la precontratación como discriminación ha resultado en un arreglo faustiano (salomónico) para las mujeres trabajadoras: informar ellas mismas de su embarazo (en lugar de someterse a una prueba de embarazo involuntaria) y arriesgarse a formas menos explícitas de discriminación con pocas esperanzas de recurso legal efectivo. El gobierno mexicano simplemente ha pasado de negar el problema a aceptar que es responsabilidad de la mujer dar a conocer su estado (embarazada/no embarazada) a un empleador, con el fin de ejercer su derecho a la protección contra daños

²⁷ Véase el World Report 2000 de HRW, disponible a través de la página <http://www.hrw.org>. Cuando se le entrevistó en marzo del 2000, Jefferson reportó que varios grupos de mujeres en la Ciudad de México habían lanzado una campaña nacional para penalizar la práctica en toda la nación.

o lesiones en el trabajo.²⁸ No se ha reforzado el monitoreo laboral oficial o incrementado los recursos para el arbitraje de reclamaciones futuras.

Aún más, el ACLAN permite a los Estados proteger celosamente sus prerrogativas de soberanía en el establecimiento de políticas sociales. Arbitrar disputas conforme al ACLAN demanda mucho tiempo y miembros de la campaña tanto de México como de Estados Unidos argumentan que los dos gobiernos se han apropiado del proceso, con una participación limitada de las ONG y poco más que promesas de reforma por parte del gobierno mexicano. Un programa de educación sobre género, no punitivo y fuera de alcance, parece ser el esfuerzo más concreto realizado por cada gobierno para enmendar el abuso central para este caso.

Los límites de contienda autoimpuestos de la campaña, ocultaron un nivel considerable de diversidad interna entre los grupos involucrados. La opción de no retar la estructura institucional o el contenido normativo del ACLAN al parecer se derivó del cálculo de los defensores en cuanto a que ampliar el ámbito de las demandas tendría sus riesgos, al hacer difusa la presión sobre los gobiernos de México y los Estados Unidos y sobre las corporaciones objeto de esta campaña.

Cambiar el enfoque de la campaña para retomar el mandato del ACLAN habría requerido de grupos clave en la red para desarrollar un repertorio de contienda distinto. Estructurar la campaña con dirección a los derechos económicos, sociales y culturales habría requerido de medios especiales para apoyar demandas sobre derechos económicos, de los cuales HRW, en particular, carece. Más aún, cambiar la estructura hubiera devenido en una campaña no apta para capitalizar de la existencia de ACLAN-OAN, la ventana ori-

²⁸ Los peligros de tal revelación voluntaria son altos. Las mujeres que laboran en las maquiladoras compiten por estos empleos de salario relativamente alto en contra de otros trabajadores pobres y sin educación. Muchos emigran a las zonas fronterizas (donde las fábricas están desproporcionadamente agrupadas) de otras áreas más pobres de México. El riesgo de perder un empleo es un fuerte represor de una revelación voluntaria.

ginal de oportunidad política. También habría hecho difícil presionar las reclamaciones a través de la mayoría de las instituciones del presente régimen internacional de los derechos humanos.

Los defensores calcularon que se ganaba más avanzando en un estrecho conjunto de metas que en uno extenso, al menos en el corto plazo. Aun así, el estrecho enfoque de esta campaña no resultó más efectivo. Redirigir las reclamaciones sobre derechos humanos depende, a fin de cuentas, de la voluntad política de los estados, y tal voluntad no fue evidente incluso en respuesta a las tradicionales reclamaciones civiles y políticas de la campaña.

¿Estructurar la campaña de esta manera se dio a expensas de las mujeres pobres? ¿Estuvieron sus voces perdidas en el proceso? Keck y Sikkink (1999:96) reconocen que “gente de la localidad [...] a veces pierde el control sobre sus historias en una campaña transnacional”. Chalmers, Martin y Piester (1997:545) anotan que las redes asociadas que diseñan una campaña o llevan a cabo otras actividades pudieran, de hecho, ser creadas totalmente sin la participación de la gente de los niveles populares.²⁹ En este caso, CFO le dio a HRW acceso a socias al nivel de base, ya que esta última desarrolló las bases para la petición 9701. Aun así, las preocupaciones expresadas por las mismas trabajadoras de las maquiladoras³⁰ —la necesidad de salarios adecuados, de vivienda y tránsito seguro de y hacia sus trabajos— nunca fueron integradas dentro de las demandas oficiales de la campaña.

²⁹ Chalmers, Martin y Piester (1997:546) argumentan que las redes asociativas no necesariamente organizan la participación de una manera más democrática que como lo hacen las instituciones populistas, corporativistas u otras instituciones políticas más tradicionales. Por el contrario, la desigualdad de participación es simplemente “menos rígida”.

³⁰ LaShawn Jefferson y colegas reunieron información sobre las prioridades de los trabajadores de las maquiladoras durante entrevistas llevadas a cabo en conjunto con la producción de los informes de 1996 y 1998 de HRW. Pharis Harvey (ILRF) reportó resultados similares, así también el Dr. John Townsend (director de los “Programas Fronterizos” México-Estados Unidos del Consejo de Población). La autora entrevistó a los tres el 14 de marzo de 2000 en Washington, D. C.

CFO no insistió abiertamente en introducir estas preocupaciones en la agenda oficial de la campaña. En vez de eso, el grupo apoyó a HRW, captando el espacio político y la atención de la prensa local que generó la campaña. Independientemente del mensaje oficial, CFO desarrolló su propio análisis al nivel popular —un análisis que vinculó la problemática de los exámenes de no gravidez con un discurso de derechos económicos. CFO optó por participar en la campaña porque, como explicó Julia Quiñonez:

Cuando se involucran organizaciones o grupos de diferentes países, hay más cobertura e interés por parte de la prensa local. Porque México es un país (como sabes, ¿no?) subordinado, especialmente de los Estados Unidos... mientras sólo denunciamos, el gobierno mexicano siempre va a tratar de justificar y de no aceptar. Pero cuando hay colaboración con organizaciones fraternas de grupos internacionales, entonces se preocupa, porque México se preocupa mucho por su imagen.³¹

A fin de cuentas la red, como un todo, buscó lograr ganancias en cuanto a políticas, centrarse en una serie de reclamaciones que cuadraban con el repertorio de contienda de HRW (el cual dominaba) y la existente estructura institucional de trabajo del ACLAN/OAN. Keck y Sikkink han argumentado que "ciertos discursos —tal como el de los derechos humanos— proveen un lenguaje para la negociación. Dentro de este lenguaje ciertos movimientos se privilegian sobre otros; los derechos humanos es un discurso muy disciplinante. Pero es también un discurso permisivo que deja a los diferentes grupos dentro de la red renegociar los significados" (1999:100). El proceso de negociación de la estructura en la campaña alrededor de la petición 9701, parece haber estado mucho menos permisivo que lo que esta optimista evaluación sugiere, y mucho más afectado por factores institucio-

³¹ Entrevista con Julia Quiñonez, 8 de enero de 2002, Piedras Negras, Coahuila, por la autora.

nales (v.g., el contenido normativo del ACLAN/OAN) de lo que Keck y Sikkink manejan.

¿Yendo más allá de los límites de la contienda?

A pesar de los retos de la defensa de los derechos económicos, un nuevo movimiento transnacional por la justicia económica global parece estar emergiendo. Se centra en lo que muchos participantes juzgan como los inaceptables altos costos sociales y ambientales que dejan las políticas económicas neoliberales contemporáneas, en todo el mundo (Evans, 2000; Smith, 2001).

Este movimiento aún en desarrollo es bastante heterogéneo y frecuentemente dividido internamente (O'Neill, 2001; Burgoon, 2001). Sin embargo, tiene profundas raíces de "justicia social". Formado por estudiantes universitarios, así como por miembros de sindicatos, grupos religiosos y políticos de las ONG que se ocupan de asuntos de medio ambiente y justicia económica global, recurre a redes de organizaciones e individuos tanto de países industrializados como de países en desarrollo. La CFO y otras ONG con bases en la tradición de la justicia social parecen más dispuestas a capitalizar cualquier oportunidad política que provenga del inicio de este nuevo movimiento que hacerlo de los tradicionales grupos dominantes de derechos humanos.

Entre los numerosos grupos involucrados en la defensa transnacional de la justicia económica global, hay muchos que demandan que los empleadores paguen un "salario para vivir", un salario suficiente para cubrir las necesidades humanas básicas de los trabajadores.³² La exigencia de un salario para vivir tiene elementos tanto de derechos negativos como de positivos. Los defensores argumentan que los gobiernos de todo el mundo deberían

³² Friedmann, Lustig y Legovini (1995:336-342) proveen de amplia evidencia de la permanente caída/erosión del salario en México durante los años ochenta; con respecto a los años noventa, véase Enrique Hernández-Laos (2000). Los defensores de los derechos laborales en los Estados Unidos, México y de cualquier otra parte han argumentado que el salario mínimo en México hoy no es un "salario para vivir", un salario suficiente para permitir tener un estándar de vida decente.

modificar la estructura de incentivos para la inversión en negocios, con el fin de estimular la responsabilidad social corporativa, y deberían transformar el gasto fiscal para enfatizar el desarrollo humano. Corporaciones multinacionales que subcontratan producción en los países en desarrollo deberían pagar más del salario mínimo requerido por la ley en esos países. La estrategia de estructurar tales demandas en términos de justicia social se alinea mucho más con el Convenio Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que con el ACLAN.

La emergencia de un movimiento por los derechos económicos y campañas relacionadas florecen de una década de defensa de los derechos laborales, puntuada por una serie de campañas con un alto perfil de país y de compañías específicas. Las demandas de los activistas se han vuelto más incluyentes y han crecido a un punto culminante en las reuniones de la Organización Mundial del Comercio en noviembre de 1999 en Seattle, reverdeciendo en las reuniones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en abril del año 2000, en Washington.

Entre los retos que enfrentan los principales grupos de derechos humanos involucrados en una defensa más tradicional de los derechos civiles y políticos, estarán el determinar cómo sus repertorios de contienda debieran ser ampliados a la luz de los objetivos de los movimientos emergentes en pro de la justicia económica global. Si ellos escogen mantener el enfoque en una defensa tradicional (v.g., derechos centrados mayormente en lo civil y lo político), necesitarán explicar por qué han hecho esto a sus propios representados, así como a los grupos en este nuevo movimiento.

Dadas las maniobras por los fondos, la publicidad y el acceso al proceso político formal que ocurren entre las organizaciones de movimientos sociales, Zald puntualiza que la competencia influye centralmente en la selección de la estructura de mensaje. De acuerdo con este autor (1996:270), "organizaciones y líderes específicos se levantan y caen mientras que, holgadamente conectadas, las estructuras y definiciones resultan exitosas o retroceden en importancia" ¿Cómo es probable que respondan HRW y gru-

pos semejantes al reto de esta nueva y más amplia defensa de los derechos laborales?

Muchos grupos tradicionales de derechos humanos han optado por dejar la defensa general de los derechos económicos, sociales y culturales a los movimientos de justicia social, y prefieren gastar sus energías en campañas donde el mensaje es claro y para los cuales existen mecanismos de implementación listos. En el proceso, las víctimas de abuso de los derechos humanos obtendrán el poder para convertirse en defensores de sus propios derechos, y puedan dar avance a sus propias reclamaciones por los derechos económicos, sociales y culturales.³³ Si es o no ésta la estrategia más efectiva para la población de lugares como las maquiladoras de México, está abierto a discusión.

Si cambiarán —y cómo lo harán— las instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos existentes en respuesta a este emergente conjunto de demandas, aún está también por determinarse. ¿Serán obligadas instituciones como el APLAN y las OAN a retomar reclamaciones sobre derechos económicos? A menos que el nivel de compatibilidad entre el repertorio de contienda de las ONG pro justicia social y el mandato de estas instituciones mejore, las políticas en contienda —incluso un creciente activismo en asuntos de justicia económica global— es probable que permanezcan atados a una división de los derechos humanos cuya conjunción se ha dado más en la teoría que en la práctica.

Recibido en agosto de 2002
Revisado en octubre de 2002

³³ El propio repertorio de contienda de HRW se ha desarrollado durante las pasadas dos décadas y media tal y como ha perfeccionado las estrategias para la defensa de las reclamaciones acerca de los derechos civiles y políticos. El personal de la organización incluye abogados altamente habilitados en el litigio de reclamaciones de derechos humanos, definidas tradicionalmente. Su influencia en los círculos nacionales e internacionales de la política ha sido en esta área también. HRW y otros grupos similares han hecho sus reclamaciones sobre los derechos civiles y políticos y de ellos se espera (por los fondos, el público, aun gobiernos que temen su crítica) ponerse en acción de acuerdo con esto.

Bibliografía

- Álvarez, Sonia (2001), "Translating the Global: Effects of Transnational Organizing on Local Feminist Discourses and Practices in Latin America", *Meridians: Feminism, Race, Transnationalism*, vol. 1, no. 1, pp. 29-67.
- Bensusán, Graciela (1999), "Integración regional y cambio institucional: la reforma laboral en el norte del continente", en Graciela Bensusán (ed.), *Estándares laborales después del TLCAN*, México, FLACSO/Fundación Friedrich Ebert/Plaza y Valdés Editores, pp. 177-209.
- Brooks, Ethel (1999), "Transnational Protest, Child Labor and Bangladesh's Garment Industry", manuscrito, New York, New York University, noviembre.
- Burgoon, Brian (2001), "Uncertain Coalitions and the Political Economy of Fair Trade: Labor Rights Linkage in Domestic and International Politics", manuscrito presentado en 2001 International Studies Association Annual Conference, Chicago, febrero.
- Center for the Study of Human Rights (1994), *Twenty-five Human Rights Documents*, Nueva York, Columbia University-CSHR.
- _____ (1996), *Women and Human Rights: The Basic Documents*, Nueva York, Columbia University-CSHR.
- Chalmers, Douglas, Scott Martin y Kerianne Piester (1997), "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?", en Douglas Chalmers et al. (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Nueva York, Oxford University Press.

Clark, Ann Marie, Elisabeth Friedman y Kathryn Hochstetler (1998), "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in the UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women", *World Politics*, vol. 51, no. 1, octubre, pp. 1-35.

Compa, Lance (1999), "The ACLAN Five Years On: NAFTA's Labor Side Agreement and Transnational Mobilization by Labor Rights Advocates", manuscrito presentado en el Columbia University Seminar on Popular Struggles in the Global Economy, Nueva York, March 8. Publicado después como: "NAFTA's Labour Side Agreement Five Years on: Progress and Prospects for the ACLAN", *Canadian Labour and Employment Law Journal*, vol. 7, no. 1, pp. 1-30.

_____, (2001), "NAFTA's Labour Side Agreement and International Labor Solidarity", en Peter Waterman y Jane Wills (eds.), *Place, Space and the New Labour Internationalisms*, Oxford, UK, Blackwell Publishers, pp. 147-163.

Cook, Maria Lorena (1997), "Regional Integration and Transnational Politics: Popular Sector Strategies in the NAFTA Era", en D. Chalmers et al. (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Nueva York, Oxford University Press.

_____, et al. (1997), "Making Free Trade More Fair: Developments in Protecting Labor Rights", *Labor Law Journal*, vol. 48, no. 8, agosto.

Damgaard, Bodil (2000), "Entre el libre mercado y la construcción de instituciones. Cinco años con el Acuerdo Laboral Paralelo", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 6, no.12, pp.154-184.

Dombois, Rainer (2002), "The North American Agreement on Labor Cooperation: Designed to fail?", *Perspectives on Work*, vol.6, no.1, junio, pp. 19-21.

Evans, Peter (2000), "Fighting Marginalization with Transnational Networks: Counter-Hegemonic Globalization", *Contemporary Sociology*, vol. 29, no. 1, enero, pp. 230-241.

Evans, Tony (ed.) (1998), *Human Rights Fifty Years on: A Reappraisal*, Manchester, Manchester University Press.

Friedmann, Santiago, Nora Lustig y Arianna Legovini (1995), "Mexico: Social Spending and Food Subsidies during Adjustment in the 1980s", en Nora Lustig, *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, DC, The Brookings Institution, pp. 334-374.

Fox, Jonathan (2000), "Assessing Binational Civil Society Coalitions: Lessons from the US-Mexico Experience", Working Paper no. 26, abril, University of California-Santa Cruz.

Gerhards, Jurgen y Dieter Rucht (1992), "Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany", *The American Journal of Sociology*, vol. 98, no. 3, pp. 555-596.

Hernández-Laos, Enrique (2000), "Distribución del ingreso y la pobreza en México", en Graciela Bensusán, A. Alcalde, y T. Rendón (eds.), *Trabajo y trabajadores en el México contemporáneo*, México, Porrúa.

Human Rights Watch (1996), *Mexico: No Guarantees, Discrimination in Mexico's Maquiladora Sector*, Nueva York, HRW.

- _____(1998a), *World Report 2000: Events of December 1997-November 1998, "Women's Human Rights"*, Nueva York, HRW. Disponible: <http://www.hrw.org>
- _____(1998b), *World Report 1999: Events of 1998*, Nueva York, HRW.
- _____(1998c), *Mexico: A Job or Your Rights, Continued Sex Discrimination in Mexico's Maquiladora Sector*, Nueva York, HRW.
- _____(2001), *Trading Away Rights: The Unfulfilled Promise of NAFTA's Labor Side Agreement*, vol. 13, no. 2(B), abril.
- Jelin, Elizabeth (1997), "Emergent Citizenship or Exclusion? Social Movements and Non-Governmental Organizations in the 1990s", en William Smith y R. Korzeniewicz (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Boulder, CO, Lynne Reinner Publishers.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998a), *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- _____(1998b), "Transnational Advocacy Networks in Movement Society", en Meyer and Tarrow (eds.), *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield, Inc.
- _____(1999), "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics", *International Social Science Journal*, vol. 51, no.1, pp. 89-101.
- Liebowitz, Debra (2000), "Explaining Absences, Analyzing Change, Looking Toward the Future: U.S. Women's Participation in Transnational Feminist Organizing in North America", manuscrito presentado en el Annual Meeting of the International Stu-

dies Association, Los Ángeles, marzo. Publicado después como: "Gendering (Trans)national Advocacy: Tracking the Lollapalooza at 'Home'", *International Feminist Journal of Politics*, vol. 4, no. 2, otoño, 2002.

Lustig, Nora (1995), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, DC, The Brookings Institution.

Martin, Lisa y Kathryn Sikkink (1993), "us Policy and Human Rights in Argentina and Guatemala, 1973-1980", en Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press.

McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly, "What are They Shouting About?" capítulo, en versión preliminar, de *Dynamics of Contention* (en preparación). Disponible: <http://www.sociology.columbia.edu/conpol/>

McAdam, Doug, John McCarthy Mayer Zald (1996), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*, Nueva York, Cambridge University Press.

O'Neill, Kate (2001), "Capitalism, Cappuccinos and Chaos: Transnational Protest and the Bretton Woods Institutions", manuscrito presentado en el Annual Meeting of the International Studies Association, Chicago, 20 y 22 de febrero.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (s.f.), *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women* (Eighteenth and Nineteenth sessions), General Assembly, Official Records, 53rd Session, Supplement No. 38 (A/53/38/Rev.1).

_____, (1998a), "Entrenched Attitudes must be Uprooted for Mexican Women to Advance, Women's Anti-discrimina-

tion Committee Told," comunicado de prensa (wom/1019), enero. Disponible: <http://www.unhchr.ch/html/press-/wom981019.htm>

_____, (1998b), "Progress made in Advancement of Mexican Women, but Changes not yet 'Radical,' Anti-discrimination Committee Told", comunicado de prensa (wom/1020), enero. Disponible: <http://www.unhchr.ch/html/press-/wom981020.htm>

_____, (1999), Summary Record of the 569th Meeting, Committee on the Rights of the Child: [Second Periodic Report of] Mexico, Twenty-second session, septiembre (CRC/C/SR.569), distribuido en octubre. Disponible: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/>

Organización Internacional del Trabajo (1998), ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-up, Ginebra, ILO. International Women's Rights Action Watch (IWRW) (1998), The Women's Watch, vol. 12, nos. 1 y 2, diciembre.

Perry, Michael (1998), *The Idea of Human Rights: Four Inquiries*, Oxford, Oxford University Press.

Ross, Andrew (1997), *No Sweat: Fashion, Free Trade, and the Rights of Garment Workers*, Londres, Verso.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1999), "Los derechos laborales y la protección de las mujeres trabajadoras en América del Norte," transcripción de una reunión pública, 18 de agosto, Reynosa, Tamaulipas (disponible de la OAN-USA).

Shoch, James (2000), "Contesting Globalization: Organized Labor, NAFTA, and the 1997 and 1998 Fast-Track Fights", *Politics and Society*, vol. 28, no. 1, marzo.

Smith, Jackie (2001), "Globalizing Resistance: The Battle of Seattle and the Future of Social Movements", *Mobilization*, vol. 6, no. 1, primavera.

Steiner, Henry J. y Philip Alston (1996), *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, Oxford, Clarendon Press.

Tarrow, Sidney (1998), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2da. ed., Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

Tilly, Charles (1998), *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs.
By the Sweat and Toil of Children, Vols. I, II, and III (Washington, DC: DOL, 1994, 1996, 1997), disponible: <http://www.dol.gov/dol/ilab/public/media/reports/iclp/>

U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, (1998), "Public Report of Review of OAN Submission No. 9701", enero, disponible por: (<http://www.dol.gov/dol/ilab/public/programs/OAN/status.html>).

(1999), Summary of Current Submissions, Updated noviembre, disponible: <http://www.dol.gov/dol/ilab/public/programs/OAN/status.html>

(1999), "Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1998," febrero, disponible: http://www.state.gov/www/global/human_rights

(2000), "Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1999", febrero, disponible: <http://www.state>

- .gov/www/global/human_rights U.S. National Administrative Office (us-OAN), Bureau of International Labor Affairs,
- U.S. Department of Labor (1999), "Women in the Workplace: Know Your Rights!", transcripción de una reunión pública, 17 de agosto, McAllen, Texas (disponible por la OAN-USA).
- Zald, Mayer N. (1996), "Culture, Ideology, and Strategic Framing", en D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald, Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing, Nueva York, Cambridge, University Press.