



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



# TEMAS LABORALES EN LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN: PROPUESTAS PARA EL ACUERDO LABORAL Y SU SIGNIFICADO PARA LAS POSICIONES MEXICANAS

21 DE NOVIEMBRE DE 2017

## DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN



Imagen: Reuters.

## Índice

Resumen Ejecutivo .....	3
Lista de Tablas y Gráficos.....	4
Introducción.....	5
1. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte .....	7
1.1. Principios laborales del ACLAN .....	7
1.2. Las Instituciones de ACLAN y su proceso para presentar casos .....	8
1.3. Tasas de presentación de quejas, contenido y aceptación de casos .....	8
<i>Gráfico 1: Casos presentados en contra de cada Estado.....</i>	<i>9</i>
<i>Tabla 1: Casos recibidos en oficinas NAO de 1994 a 2016.....</i>	<i>10</i>
<i>Tabla 2: Casos presentados en contra de México.....</i>	<i>11</i>
<i>Tabla 3: Tasa de aceptación de casos .....</i>	<i>12</i>
1.4. Proceso de resolución de casos.....	133
<i>Tabla 4: Límites en la resolución de casos, según la violación cometida a derechos laborales.</i>	
.....	15
2. Propuestas para la Cláusula de Derechos Laborales bajo un TLCAN renegociado	
.....	17
2.1. Incorporación de las Garantías Laborales al texto general .....	17
2.2. De los 11 principios laborales de ACLAN a los estándares laborales de la OIT de 1998	
.....	18
2.3. Paneles únicos de solución de controversias que incluirán todas las violaciones laborales	
.....	19

2. 4. La presentación de casos debe cumplir con un “estándar comercial” para calificar para una revisión .....	21
2.5. Similitudes Institucionales.....	22
3. <i>Intereses mexicanos en un acuerdo laboral renegociado</i> .....	24
3. 1. Inclusión de los Derechos Laborales de los Migrantes en el acuerdo .....	24
3. 2. Los riesgos del sistema único de solución de controversias para la libertad de asociación .....	25
Conclusiones .....	27
Referencias .....	29

## Resumen ejecutivo

El 16 de agosto marcó la apertura de las primeras rondas de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá que entró en vigor el 1º de enero de 1994. Entre las cuestiones que se discutirán en el marco de la modernización del acuerdo se encuentra una reforma del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) que pretende incrementar la facultad de sancionar violaciones de derechos laborales en los países socios. En este contexto, este informe dará una visión general de la experiencia mexicana en los casos presentados en el marco del ACLAN, discutirá cómo los cambios tentativos al acuerdo laboral afectarían los intereses mexicanos y ofrecerá un análisis de las posibles formas en que México puede continuar protegiendo esos intereses durante la negociación.

El informe contribuirá a una visión general de la experiencia mexicana durante el proceso de resolución de controversias del ACLAN, desde su implementación hasta 2016. La primera sección es descriptiva y proporciona un relato detallado de los resultados en los procesos de paneles de disputas laborales. Esta sección se basa en información original recopilada por la autora entre 1994 y 2016 para dar cuenta de los casos que se han presentado en contra de México durante la vigencia del acuerdo. Del mismo modo, por medio de una discusión de los patrones de presentación de casos, su revisión formal y resoluciones, así como una revisión de los tipos de violaciones de derechos laborales supuestamente cometidos por México, se dará contexto a la experiencia de México para entender el proceso de resolución de controversias del ACLAN y la experiencia de México como miembro del acuerdo.

Es de suma importancia entender los posibles modelos de renegociación y las maneras en que éstos favorecen la posición mexicana, pero a la vez exponen a México a potenciales vulnerabilidades. Si bien México, por medio de la Secretaría de Economía, y Canadá, están en favor de una propuesta similar al capítulo laboral del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), recientemente la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) propuso un lenguaje alternativo. No obstante, ambos se han basado en la Autoridad de Promoción Comercial de 2015, que establece los términos de un acuerdo para el Congreso estadounidense. En la segunda sección se evaluará, primero, cómo el contenido de estos modelos de renegociación difiere del modelo actual del ACLAN —en términos de qué derechos están contemplados, los mecanismos de resolución de controversias, y sus posibles vías de cooperación—; y segundo, cuáles son las áreas de oportunidad para los intereses mexicanos.

Finalmente, en el documento se desarrollarán recomendaciones relevantes para el Senado, en el contexto de la negociación de la nueva cláusula laboral, en términos de identificar áreas donde México puede proteger mejor sus intereses, minimizar su exposición a una reputación negativa e incorporar propuestas innovadoras que hablen del progreso que ha promovido México en materia de protección de derechos laborales.

## Lista de tablas y gráficos

<u>Gráfico 1: Casos presentados en contra de cada Estado</u> .....	9
<u>Tabla 1: Casos recibidos en oficinas NAO de 1994 a 2016</u> .....	10
<u>Tabla 2: Casos presentados en contra de México</u> .....	11
<u>Tabla 3: Tasa de aceptación de casos</u> .....	12
<u>Tabla 4: Límites en la resolución de casos según la violación cometida a derechos laborales</u> .....	15

## Introducción

El 16 de agosto de 2017 iniciaron las primeras rondas para la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el tratado entre México, Estados Unidos y Canadá que ha estado vigente para regir las relaciones comerciales en América del Norte desde el 1º de enero de 1994. El ímpetu para reabrir la discusión del acuerdo viene, en gran medida, como parte de una iniciativa de los estadounidenses, en particular de las promesas de campaña electoral del actual presidente Donald J. Trump, quien, en un intento de obtener apoyo de la clase trabajadora del medio oeste del territorio de EEUU, capitalizó en su discurso de campaña la ansiedad económica generada alrededor de la pérdida de empleos en el sector manufacturero y el estancamiento de los salarios. Trump prometió retirar a Estados Unidos de los acuerdos comerciales que no favorecieran la posición económica estadounidense; o bien, renegociar dichos acuerdos en los términos que mejor se ajustaran a los intereses económicos de Estados Unidos, entre ellos el TLCAN.<sup>1</sup> México se ha visto forzado a responder a los desplantes de Estados Unidos desde una posición defensiva, y se vio obligado a formar parte de la renegociación de un acuerdo que ha funcionado bien para el crecimiento mexicano,<sup>2</sup> aunado a un contexto en el que estudios académicos demuestran que el TLCAN por sí solo ni contribuyó a la pérdida de competitividad global de Estados Unidos, ni a la pérdida de trabajos en el sector manufacturero (Bailey y Bosworth 2014, Hicks y Srikant 2015, Goodman 2016).

Modernizar el acuerdo laboral del TLCAN, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), forma parte de la agenda de renegociación. Una reconsideración de las instituciones y procesos que guían la cooperación trilateral en la protección de estándares de derechos laborales y su aplicación en América del Norte se está desarrollando en un contexto de fuertes críticas al régimen de relaciones laborales de México. La reconsideración de los paneles del ACLAN ha expuesto a México a críticas de Estados Unidos, en las que se acusa a México de utilizar bajos costos laborales, salario mínimo bajo y límites en los derechos de asociación y negociación colectiva como ventajas comparativas en el comercio (UNIFOR y UAW, 2017). Los limitados avances en la reforma laboral de 2016 hasta la fecha también han formado parte del debate público y algunos senadores estadounidenses han externado su preocupación del progreso de México en este rubro (Levin, 2017; *Inside Trade* 2017). A su vez, han surgido críticas por parte de Canadá en torno a las leyes estatales en Estados Unidos acerca del derecho al trabajo, así como de los límites a la libertad de asociación (Morrow, 2017). A raíz de este contexto politizado, ha comenzado un debate público tanto en EEUU como en Canadá con respecto a que las propuestas para un nuevo acuerdo laboral incrementen el poder de sanción de los paneles encargados de determinar las violaciones de derechos laborales; aumentar los tipos de violaciones que están abiertas a ser sancionadas y determinar que todas las violaciones estén sujetas a multas y sanciones comerciales.

Este informe proporcionará, primero, una descripción general de la cláusula laboral del ACLAN, los procesos e instituciones que la estructuran, y describirá cómo el panel funciona en la práctica para recibir casos de violaciones de los derechos laborales como parte del TLCAN. Posteriormente, se da una descripción de los casos que se han presentado durante la vigencia del acuerdo, de 1994 a 2016, proporcionando una visión general de los casos presentados para revisión ante los paneles, las

<sup>1</sup> Discurso de campaña en Spokane, Washington, 7 de mayo de 2016. ABC News. "Donald Trump promise tracker: Where his pledges stand at the 100-day mark," <http://abcnews.go.com/Politics/donald-trump-promise-tracker-pledges-stand/story?id=44902688>, consultado el 10 de Agosto, 2017.

<sup>2</sup> Office of the USTR, "US-Mexico Trade Facts," <https://ustr.gov/countries-regions/americas/mexico>, consultado el 10 de agosto, 2017.

violaciones que se incluyen y cómo se resuelven los casos, haciendo especial énfasis en la experiencia mexicana. Una vez que se establezca cómo ha funcionado el panel hasta la fecha y cuándo se ha intercedido en los casos de México, en la segunda sección del informe se detallan posibles propuestas de nuevos modelos para el ACLAN en las negociaciones.

En Estados Unidos, el contenido de un nuevo TLCAN —y la cláusula laboral como parte del acuerdo— está sujeto a los términos de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés) de 2015, la ley comercial por medio de la cual el Congreso otorga al Poder Ejecutivo la facultad de entrar en negociaciones. Desde el Acuerdo bipartidista de 2007 (el “Acuerdo del 10 de mayo”), todas las leyes comerciales de EEUU deben incluir lenguaje de aplicación de derechos laborales, por lo que la TPA 2015 provee un esquema básico del contenido mínimo que debería incluirse en el capítulo laboral del TLCAN renegociado, en caso que el Congreso considere ratificar el acuerdo por medio de votación acelerada (*fast track*).

El capítulo laboral del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) que se negoció bajo los términos de la TPA 2015, y por lo tanto cumple con las directrices del Congreso de los Estados Unidos, proporciona un posible marco de referencia para un nuevo ACLAN.<sup>3</sup> Tanto Canadá como México están en favor de la perspectiva laboral del TPP y los reportes mediáticos tras la segunda ronda de negociación sugerían que el esquema del TPP —que en su momento era nominalmente aceptable para todas las partes de la ronda— fue, de hecho, punto de partida para el texto de la negociación del TLCAN en la ronda de Ottawa (*Inside Trade*, 2017). Mientras tanto, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) emitió el 17 de julio de 2017 una propuesta propia para un nuevo TLCAN, que incluye directrices adicionales para la cláusula laboral que proponga EEUU.<sup>4</sup>

Este informe considerará estos documentos para, primero, identificar los esbozos de un nuevo acuerdo laboral y, segundo, evaluar cómo difiere esa propuesta de los procesos e instituciones del actual ACLAN. En la tercera sección, el informe desarrolla recomendaciones estratégicas relevantes para el Senado, donde se identifican áreas en las que las propuestas no atienden los intereses nacionales de México y en que se puedan presentar contrapropuestas innovadoras que respondan a los intereses de México en la promoción de la protección de los derechos laborales.

---

<sup>3</sup> Acuerdo de Asociación Transpacífico. 2015. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>, consultado el 10 de mayo de 2017.

<sup>4</sup> Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos. 2017. *Summary of the Objectives for the NAFTA Renegotiation*. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>, consultado el 18 de Julio de 2017.

## 1. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) es el acuerdo paralelo de cuestiones laborales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Mientras los tres Estados negociaban el TLCAN a finales de 1992, se establecieron nuevas conversaciones de garantías ambientales y laborales una vez que quedó claro que el acuerdo, como se proponía inicialmente, enfrentaría obstáculos para la ratificación en el Congreso de Estados Unidos.<sup>5</sup> Si no se atendían las preocupaciones de protección laboral y ambiental que habían surgido en la sociedad civil durante la fase de negociación, los miembros del Partido Demócrata no votarían en favor del acuerdo. En lugar de reabrir el acuerdo después de múltiples rondas de negociaciones controversiales, los Estados acordaron reservar protecciones laborales y ambientales a acuerdos complementarios fuera del texto principal.

El acuerdo paralelo laboral que finalmente fue aprobado establece un proceso de solución de controversias por separado para la investigación y el cumplimiento de un conjunto de estándares de derechos laborales enumerados en el acuerdo. El ACLAN no especifica nuevos estándares laborales mínimos que cada Estado debería respetar, sino que obliga a las partes a cumplir con sus respectivas leyes laborales nacionales, en torno a un conjunto de principios laborales comunes enumerados en el Anexo 1.<sup>6</sup> El acuerdo también estableció un nuevo marco institucional que gestiona la aplicación de compromisos laborales y su adjudicación, así como actividades laborales cooperativas trilaterales. No existen disposiciones en el ACLAN que otorguen poder de ejecución a las instituciones del ACLAN o a los Estados socios para llevar a cabo procesos de cumplimiento laboral directamente en los territorios de los demás Estados miembros del TLCAN.<sup>7</sup>

### 1.1. Principios laborales del ACLAN

Cuando el ACLAN hace referencia a que los Estados respeten sus propias leyes laborales nacionales, el término "leyes laborales" se define, además, por el acuerdo para referirse a once principios que se especifican en el Anexo 1. Éstos incluyen:

- Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.
- Derecho a la negociación colectiva.
- Derecho de huelga.
- Prohibición del trabajo forzado.
- Restricciones sobre el trabajo de menores.
- Condiciones mínimas de trabajo.
- Eliminación de la discriminación en el empleo.
- Salario igual para hombres y mujeres.
- Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.
- Indemnización en casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.
- Protección de los trabajadores migratorios.

<sup>5</sup> Véase Mayer 1998; Hafner-Burton 2009.

<sup>6</sup> El artículo 2 de ACLAN reconoce "el derecho de cada Parte para establecer sus propios estándares laborales locales", y compromete a las Partes a "asegurarse de que sus leyes y regulaciones laborales provean altos estándares laborales".

<sup>7</sup> Artículo 42 de ACLAN.



Las garantías de reglas mínimas de empleo se refieren a las garantías de salario mínimo; a las horas establecidas de trabajo por día y semana, y al pago del trabajo de horas extras. Dada la primacía de la legislación laboral nacional, esto significa que el ACLAN obliga a las partes a establecer estos estándares mínimos en las regulaciones laborales nacionales y a hacerlas cumplir en la práctica.

## **1.2. Las Instituciones de ACLAN y su proceso para presentar casos**

El ACLAN prevé un mecanismo de revisión de denuncias a violaciones de derechos laborales entre los socios del TLCAN y crea una serie de instituciones que supervisan el proceso de cumplimiento. La Comisión para la Cooperación Laboral (CLC, por sus siglas en inglés), que cerró en 2010, fungía como la oficina trilateral de coordinación para todos los trabajos de cooperación laboral y apoyaba el trabajo del Secretariado: el órgano del ACLAN que está compuesto por los tres Secretarios del Trabajo y sus respectivos equipos. El Secretariado, que en principio formaba parte de la CLC, continúa desempeñando un papel importante al reunirse para debatir aspectos de las preocupaciones y propuestas de derechos laborales, presentadas ante Consultas Ministeriales entre los Estados como parte de las resoluciones de casos. Las Oficinas Administrativas Nacionales (NAO, por sus siglas en inglés) forman el tercer conjunto de instituciones del sistema de revisión de denuncias a violaciones de derechos laborales. En el marco del ACLAN, cada uno de los tres Estados estableció y mantiene una oficina dentro de su Gobierno Federal, que funge como el punto de contacto para cualquier asunto relacionado con el ACLAN. Estas oficinas son las que reciben y administran los casos presentados para la solución de controversias laborales en cada país.<sup>8</sup>

Cualquier parte interesada puede presentar una queja laboral ante una NAO, ante cualquier socio de ACLAN, lo que significa que el proceso está abierto no sólo a los Estados, sino a individuos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y empleadores. Las quejas deben presentarse en alguna NAO de un Estado distinto a aquel en que se hayan cometido las supuestas violaciones. Una vez que se presenta una queja, la NAO del Estado que la recibe determina si la petición cumple con los requisitos de procedimiento para una revisión formal y si una revisión promoverá los objetivos generales del acuerdo, entre otros, fomentar los principios laborales mencionados en el Anexo 1.<sup>9</sup>

## **1.3. Tasas de presentación de quejas, contenido y aceptación de casos**

Desde 1994, el primer año en que entró en vigencia el ACLAN, hasta 2016, el último año para el que hay disponibilidad de datos, se han presentado 47 peticiones alegando violaciones de los derechos laborales en los tres Estados miembros. Ocho de estas peticiones fueron presentadas simultáneamente en dos oficinas para revisiones separadas, y no se consideran en esta información, lo que deja un total de 39 casos para análisis. De estos 39 casos, dos aún están pendientes de decisión con respecto a si se debe llevar a cabo una revisión formal y seis casos aún tienen que pasar por todo el proceso hasta la etapa de resolución formal.<sup>10</sup> A partir de estos datos se pueden obtener patrones generales de presentación de casos; comprender qué tipos de infracciones laborales se incluyen con

---

<sup>8</sup> Véase el artículo 15 de ACLAN. La Oficina en el Departamento del Trabajo de Estados Unidos se conoce como la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales, que actualmente administra todas las cláusulas sociales basadas en el comercio, no sólo al ACLAN. La Oficina en México reside en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y la canadiense en el Ministerio de Empleo y Desarrollo Social.

<sup>9</sup> Véase Artículo 1 de ACLAN.

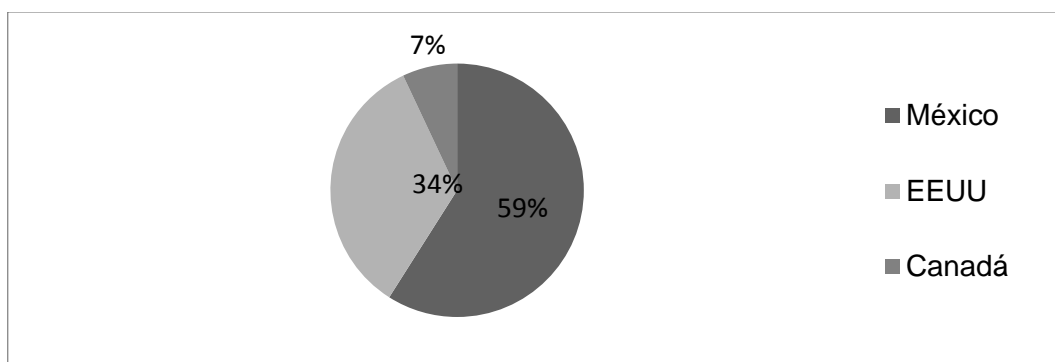
<sup>10</sup> Una versión pública de esta información, hasta 2013, está disponible por medio del Banco de Información para la Investigación Aplicada de Ciencia Sociales (BIIACS) del CIDE, <http://biiacs-dspace.cide.edu/xmlui/handle/10089/17312>

mayor frecuencia en las reclamaciones; estimar las tasas de aceptación de casos y extrapolar cómo el proceso de casos se ha utilizado contra México, en particular, a lo largo del tiempo.

El Gráfico 1 ilustra el conjunto de peticiones presentadas en cualquier NAO desde 1994. Muestra que 59% de los casos, 23 del total, se presentaron contra México, mientras que 13 casos —34% del total— se presentaron contra EEUU. Los 3 casos restantes fueron recibidos contra Canadá.

Canadá participa mucho menos en el proceso del ACLAN en términos de presentación de casos debido a su sistema de regulaciones laborales a nivel provincial. El ACLAN sólo tiene autoridad legal para las audiencias de casos que se hayan ratificado a nivel local en cuatro provincias. El Gobierno federal canadiense participa plenamente en la adjudicación de casos presentados en la NAO canadiense contra Estados Unidos y México.

*Gráfico 1: Casos presentados en contra de cada Estado*



Fuente: Información y datos recabados por la autora, <http://biiacs-dspace.cide.edu/xmlui/handle/10089/17312>

Los datos muestran que los casos presentados en el marco del ACLAN han sido en gran medida en contra de México, que por sí solo representa dos tercios de todos los casos recibidos durante la vigencia del Acuerdo.

En la Tabla 1 se desglosa el contenido de todos los casos recibidos en cualquier oficina NAO, desde 1994 hasta 2016. Si bien hay 39 peticiones presentadas en total en estos datos, las peticiones pueden hacer referencia a más de uno de los 11 principios de derechos laborales en las alegaciones presentadas, por lo que la suma de las filas no equivale a 39. El número de casos presentados se refiere al número de peticiones presentadas en una oficina NAO que contenga la violación del principio laboral. La frecuencia se refiere al porcentaje total de casos presentados por violaciones a derechos laborales. Es una medida de cuán seguido una violación aparece en el panel.

Tabla 1: Casos recibidos en oficinas NAO de 1994 a 2016

<b>Derechos laborales</b>	<b>Número de casos registrados</b>	<b>Frecuencia</b>
Libertad de asociación y protección al derecho a organizarse	26	67%
Condiciones mínimas de trabajo	18	46%
Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	17	44%
Promover la transparencia en el acceso a la Legislación laboral	16	41%
Eliminación de la discriminación en el empleo	12	31%
Protección de los trabajadores migratorios	9	23%
Violaciones salariales	6	15%
Derecho de huelga	5	13%
Compensación de los trabajadores	3	8%
Restricciones sobre el trabajo de menores	2	5%
Prohibición del trabajo forzado	0	0%

Fuente: información y análisis de la autora, <http://biiacs-dspace.cide.edu/xmlui/handle/10089/17312>

Como se muestra en la tabla, las violaciones a derechos laborales con más recurrencia en América del Norte son a la libertad de asociación y protección al derecho a organizarse, y el derecho a la negociación colectiva.<sup>11</sup> Dos tercios de las peticiones del ACLAN (67%) mencionan violaciones de estos derechos, ya sean por sí solos o en conjunto con otros derechos laborales. Más allá de los derechos colectivos, también destacan dos derechos individuales: casi la mitad de los casos menciona violaciones de las condiciones mínimas de trabajo, o violaciones a las leyes en materia de salud y seguridad. Es importante destacar la violación a la transparencia en el acceso a la legislación laboral, que se menciona en 16 casos, 41% del total. Este derecho no figura en las leyes laborales del Anexo 1, pero aparece en el Artículo 1 del ACLAN como un principio general que las partes acordaron acatar. Más allá de los casos de discriminación laboral, que generalmente son casos acerca de mujeres trabajadoras y la discriminación basada en género, se han presentado pocos casos en los demás principios de derechos laborales.

En la Tabla 2 se muestra que, en los casos presentados en México, los patrones generales se deben al hecho de que la mayoría de los casos en el ACLAN se han presentado sobre prácticas mexicanas.

<sup>11</sup> Para este análisis, estos dos derechos se contabilizaron en conjunto y no se definieron como principios laborales separados. Ambos son derechos colectivos y funcionan en conjunto: sin el derecho a la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva es discutible; sin el derecho a negociar los términos de un contrato colectivo, el derecho a la asociación carece de sentido.

Tabla 2: Casos presentados en contra de México

<b>Derechos laborales</b>	<b>Número de casos registrados</b>	<b>Frecuencia</b>
Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; derecho a la negociación colectiva	18	79%
Promover la transparencia en el acceso a la Legislación laboral	12	52%
Condiciones mínimas de trabajo	11	48%
Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	11	48%
Derecho de huelga	5	22%
Eliminación de la discriminación en el empleo	3	13%
Violaciones salariales	2	9%
Restricciones sobre el trabajo de menores	2	9%

Fuente: información y análisis de la autora, <http://biacs-dspace.cide.edu/xmlui/handle/10089/17312>

En esta tabla se puede observar que, una vez más, las violaciones del derecho de asociación y los derechos de negociación colectiva son las violaciones más reportadas en la muestra, que se compone de 23 casos en total. De esos casos, 18, o casi 80% de todos los casos presentados contra México informa una violación de estos derechos colectivos. Dado el peso de los casos mexicanos en la muestra, está claro que, si bien los temas de la libertad de asociación son importantes para toda América del Norte, la preponderancia de los casos mexicanos hace que estos temas se destaquen como incluso más críticos para resolver en el ACLAN. En comparación con los casos mexicanos, por ejemplo, de los 15 casos presentados en contra de EEUU, sólo 7 incluyen la libertad de asociación o las violaciones de negociación colectiva.<sup>12</sup> Además, se deben destacar los doce casos de violaciones al principio del derecho a la transparencia en el acceso a la ley laboral, del Artículo 1 de ACLAN. Al comparar con la información de la Tabla 1 se muestra que casos de este tipo sólo se han presentado en contra de México. Los materiales del caso para estas peticiones señalan serias acusaciones de interferencia en los procedimientos de registro laboral; en la celebración de elecciones sindicales; irregularidades en la administración de trámites sindicales por parte de las autoridades laborales de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (JCAs) a nivel local en toda la República Mexicana. Estos casos también reflejan límites al derecho a la libertad de asociación por medio de la manipulación de las facultades de las JCAs de tal manera que se impidiera el reconocimiento sindical o el ejercicio de los derechos sindicales garantizados por la Ley Federal de Trabajo (Giménez Cacho, 2007). En conjunto, estos dos indicadores establecen que el derecho a la libertad de asociación y la posibilidad de ejercer este derecho por medio de la negociación de un contrato colectivo —aunadas a la interferencia de representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) para la protección de esos derechos por medio de las JCAs— son las violaciones de derechos que más se han cuestionado en México en el marco del ACLAN.

<sup>12</sup> Los casos estadounidenses no se muestran en la tabla pero se pueden obtener a partir de la información general.

Al igual que en el muestreo general, las violaciones a las condiciones mínimas de trabajo con respecto a las horas y los salarios, y las violaciones a las regulaciones de salud y seguridad, también son cuestiones recurrentes en los casos mexicanos, ya que casi la mitad de todos los casos mencionan estas violaciones. Hay relativamente pocos casos en contra de México relacionados con el derecho de huelga, la eliminación de discriminación en el empleo, violaciones salariales específicas o trabajo infantil.

Una vez que se recibe una solicitud en alguna NAO, esa oficina determina si el caso es admisible para una revisión formal de los argumentos presentados en la queja. Una revisión determina los méritos de la queja; evalúa si estas violaciones ocurrieron y si los eventos representan violaciones de la Legislación laboral nacional, a menudo en consulta con otras NAO. Los casos deben estar orientados en torno a las acciones gubernamentales que hayan permitido que se produzcan violaciones por medio de la aplicación —o falta de ésta— de las leyes de derechos laborales: dado que el TLCAN es un tratado entre Estados, el ACLAN evalúa el comportamiento de los gobiernos, no así de entidades públicas, empresas individuales u otros actores no estatales al imputar responsabilidades de violaciones a legislaciones laborales dentro de los Estados. Las oficinas de NAO tienen un tiempo límite de 60 días para decidir si se realiza una revisión formal, y de 120 días para completar una revisión y emitir un dictamen, y preparar un Reporte Público de la revisión, donde se incluyan sugerencias acerca de cómo resolver el caso.<sup>13</sup>

En la Tabla 3 se puede observar la tasa de aceptación de casos por cada país.

*Tabla 3: Tasa de aceptación de casos*

<b>Casos presentados en contra de miembros del TLCAN</b>			
	<i>Casos presentados</i>	<i>Casos aceptados</i>	<i>Tasa de aceptación</i>
<i>Casos de México</i>	23	17	74%
<i>Casos de EEUU</i>	13	11	84%
<i>Casos de Canadá</i>	3	1	33%
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>29</b>	<b>74%</b>

Fuente: información y análisis <http://biiacs-dspace.cide.edu/xmlui/handle/10089/17312>

Como muestra esta tabla, la tasa de aceptación general para todos los casos es de 74%. Los casos presentados contra EEUU son los que cuentan con la tasa de aceptación más alta, del 84%, y México es quien probablemente define el promedio general, dado el alto número de casos mexicanos en el conjunto total de casos. Casi nunca se aceptan casos en contra Canadá, debido a la ratificación a nivel provincial que se discutió anteriormente. Por el contrario, estos casos, una vez recibidos, se resuelven en los tribunales de cada provincia.

<sup>13</sup> El periodo de 120 días se puede ampliar por 60 días adicionales, lo que significa que, desde la presentación hasta la resolución, el número máximo de días que las NAOs pueden usar para procesar un caso es de 240 días. En la práctica, estos periodos de tiempo se violan de forma rutinaria, especialmente en los últimos años, a medida que los envíos de casos se han vuelto cada vez más complejos.

#### 1.4. Proceso de resolución de casos

Una vez que las peticiones se presentan y se revisan, el último paso en el proceso del ACLAN es tomar una resolución ante la violación a los derechos laborales, pero más importante para los Estados es encontrar formas de resolver violaciones recurrentes. El ACLAN protege firmemente los derechos de los Estados a determinar sus leyes laborales nacionales, y ninguna parte del ACLAN permite que otros Estados realicen actividades de aplicación laboral en el territorio de otro Estado, y todos los pasos para la resolución se mantienen en un nivel de diálogo de cooperación interestatal. Esto también implica que no hay áreas en las que los trabajadores que hayan enfrentado violaciones puedan obtener una resolución para su caso particular en los paneles de ACLAN.

En la práctica, hay cuatro niveles de resolución que pueden invocarse para resolver problemas de derechos laborales. Una vez obtenida la resolución, las multas monetarias y las sanciones comerciales siguen siendo una posible medida para atender las violaciones de derechos laborales, pero únicamente para algunos tipos de las violaciones a derechos laborales. El primer paso en el proceso de resolución es recurrir a las Consultas Ministeriales. Éstas son reuniones de alto nivel entre dos o más Ministros del Trabajo destinadas a proporcionar un foro para que los gobiernos que hayan permitido que las violaciones laborales y los países que revisaron la petición se reúnan y debatan, y exploren las vías para atenderlas. Las Consultas Ministeriales a menudo conducen a acuerdos ministeriales o declaraciones conjuntas que recomiendan acciones específicas o compromisos que los Estados toman para resolver los problemas planteados en la queja. Todos los casos del ACLAN hasta la fecha se han resuelto por medio de Consultas Ministeriales; ninguno ha pasado de esta etapa a niveles adicionales de resolución. Esto se debe en parte a un sistema escalonado de resoluciones que estipula que, si bien todas las violaciones laborales son elegibles para la resolución por medio de Consultas Ministeriales, las sanciones están abiertas únicamente para categorías específicas de derechos, que se analizarán a continuación.<sup>14</sup>

Más allá de las Consultas Ministeriales, hay niveles adicionales de resolución que pueden invocarse si una u otra parte cree que los problemas no se han atendido por completo en las Consultas Ministeriales. El siguiente paso incluye un Comité de Evaluación de Expertos (ECE, por sus siglas en inglés): un panel *ad hoc* seleccionado de tres miembros de una lista preseleccionada de expertos laborales de cada país.<sup>15</sup> Los miembros de los paneles de ECE suelen ser abogados laborales, y el panel de ECE está encargado de preparar un informe de evaluación que revisa el caso por segunda ocasión y hace recomendaciones sobre cómo abordar las violaciones de la legislación laboral no resueltas en las Consultas Ministeriales.<sup>16</sup>

Si las partes no están satisfechas con las resoluciones después de una decisión de ECE, los Estados pueden solicitar la formación de un Panel de Arbitraje para ciertos casos, como se explica a continuación.<sup>17</sup> Los paneles arbitrales están formados por cinco miembros de la lista de expertos laborales de cada país y más allá de investigar el caso, están encargados de desarrollar un plan de acción para el Estado involucrado que incluya medidas concretas que deban tomarse para mejorar la

---

<sup>14</sup> Artículo 29 del ACLAN.

<sup>15</sup> Artículo 23(2) del ACLAN.

<sup>16</sup> Artículos 15 y 26 del ACLAN.

<sup>17</sup> Artículos 27 al 29 del ACLAN.

aplicación de la legislación laboral en torno a la violación de derechos laborales.<sup>18</sup> El panel puede volver a reunirse para hacer una reevaluación del progreso de implementación del plan de acción. El progreso en la implementación de los planes de acción es donde las multas y las sanciones comerciales entran en vigor por las violaciones a los derechos laborales en el marco del TLCAN. Los paneles arbitrales pueden imponer multas a los Estados hasta de 0.007% del comercio total de bienes en la región, si se determina que los Estados no han avanzado lo suficiente en la implementación de los planes de acción.<sup>19</sup> En caso que las multas no se paguen, las sanciones comerciales podrán aplicarse en contra del Estado, por el monto total de la multa.<sup>20</sup>

Como se señaló anteriormente, el ACLAN incorpora un sistema escalonado de resoluciones para la solución de casos que limita los niveles de adjudicación por tipos de violaciones de derechos. Las normas relacionadas con los derechos colectivos, como la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga, reciben la menor resolución, toda vez que están sujetas únicamente a una Consulta Ministerial. Las quejas acerca de "normas laborales técnicas", como las condiciones mínimas de trabajo, la discriminación, la indemnización de los trabajadores, la protección de los migrantes y el trabajo forzoso, se limitan a las Consultas Ministeriales y los paneles ECE. Sólo las presentaciones que involucren denuncias de trabajo infantil, disputas de salario mínimo o violaciones de salud y seguridad son elegibles para toda la gama de resoluciones, incluyendo Consultas Ministeriales, paneles ECE y arbitrales y, si continúan sin resolverse, a multas y sanciones comerciales (ACLAN 1993, 15-24).

El análisis anterior muestra que la violación más importante a los derechos laborales en América del Norte es la violación a la libertad de asociación. El sistema escalonado en el TLCAN vigente significa, en efecto, que las violaciones a estos derechos no pueden llevarse a ningún otro nivel de resolución más allá de las Consultas Ministeriales. La Tabla 4 proporciona una visión general de los niveles de resolución que se pueden implementar bajo el procedimiento escalonado de tres niveles del ACLAN, según la violación a los derechos laborales que se haya cometido.

---

<sup>18</sup> El artículo 36 (2) del ACLAN establece que si el panel de arbitraje identifica un patrón persistente de incumplimiento en la aplicación de la legislación laboral, las partes pueden acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio. El artículo 39 (4) permite que el panel se vuelva a reunir si las partes no llegan a un acuerdo sobre el plan de acción.

<sup>19</sup> Primer párrafo del Anexo 39 del ACLAN.

<sup>20</sup> Artículos 39(5) y 41 del ACLAN.

Tabla 4: Límites en la resolución de casos, según la violación cometida a derechos laborales.

Principio Laboral	Nivel de resolución			
	Consulta Ministerial	ECE	Panel de arbitraje	Multas y sanciones
Libertad de asociación	X			
Derecho a la negociación colectiva	X			
Derecho de huelga	X			
Prohibición de trabajo forzado	X	X		
Eliminación de la discriminación en el empleo	X	X		
Salario igual para hombres y mujeres	X	X		
Indemnización en casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales	X	X		
Protección de los trabajadores migratorios	X	X		
Restricciones sobre el trabajo de menores	X	X	X	X
Condiciones mínimas de trabajo	X	X	X	X
Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	X	X	X	X

Fuente: Información y análisis de la autora, <http://biiacs-dspace.cide.edu/xmlui/handle/10089/17312>

En efecto, las violaciones más importantes a los derechos laborales también son las que tienen la vía más limitada para su resolución. Las condiciones mínimas de trabajo y las cuestiones de salud y seguridad continúan siendo importantes áreas de interés en la regulación laboral en México, donde las presentaciones de casos alegan que México no está cumpliendo sus compromisos para hacer cumplir las leyes laborales nacionales. Todas estas críticas son importantes en la medida en que la mayoría de los casos presentados en los paneles del TLCAN —casi dos tercios de todos los casos—, se han presentado en contra de las prácticas de México hasta la fecha. Esto significa que el proceso de ACLAN ha servido en gran parte para exponer los desafíos nacionales de México en la promoción y protección de las regulaciones laborales, más que en Estados Unidos o Canadá.

En la medida en que los cambios propuestos al acuerdo ACLAN servirán para rescindir el sistema escalonado de resolución; someter todas las violaciones laborales a una resolución formal de disputas y posibles sanciones comerciales, así como potencialmente promover la presentación de nuevas quejas que se enfoquen en las prácticas mexicanas —especialmente en torno a reclamaciones de derechos que anteriormente no estaban abiertas a la solución de controversias—, México debería



estar preparado para enfrentar nuevas rondas de escrutinio de su sistema de relaciones laborales en virtud de un nuevo capítulo laboral. En la próxima sección, este informe analiza los cambios propuestos para el ACLAN y lo que se espera para los intereses de México.

## 2. Propuestas para la Cláusula de Derechos Laborales bajo un TLCAN renegociado

Medios de comunicación internacionales reportaron que las negociaciones iniciales de la cláusula laboral del TLCAN se discutieron en la tercera ronda de reuniones en Ottawa, Canadá, del 23 al 27 de septiembre pasados, y que el equipo estadounidense sugirió una propuesta inicial que siguió en gran parte el capítulo laboral del Tratado de Asociación Transpacífico (Patiño, 2017). Esto no es sorprendente, dado que, en un punto, los tres Estados aceptaron nominalmente la propuesta laboral del acuerdo anterior, y que el eventual texto del TPP ya cumplía con el estándar para directrices laborales del Congreso enumeradas en el proyecto de ley de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA) de 2015, bajo el cual el TLCAN también se está negociando.<sup>21</sup> Esta legislación de la TPA establece los lineamientos de la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR) en cuanto al contenido y los objetivos mínimos que cualquier acuerdo comercial debe incluir para calificar para la consideración garantizada del Congreso de EEUU (Beth, 2016). Como tal, también se incluye el esquema para el contenido de la propuesta estadounidense para el acuerdo laboral del TLCAN. Además, el USTR publicó el 17 de julio de 2017 sus objetivos de negociación para el TLCAN, donde se incluye el lenguaje acerca de derechos laborales. El contenido de las propuestas permanece confidencial hasta que se complete la negociación en su totalidad, pero dado que el texto final de la cláusula laboral debe cumplir con los requisitos de la ley de la TPA de EEUU para ratificarse, se puede consultar la TPA de 2015, los objetivos del USTR de julio y el texto del TPP para crear una estimación precisa de lo que sería el referente mínimo de una cláusula renegociada del ACLAN. Esta sección presenta los cambios más importantes propuestos para el ACLAN, basados en esos documentos, se discute cómo una nueva propuesta difiere de la cláusula laboral actual y se revisan algunas similitudes y cómo los cambios propuestos afectarán los intereses y la experiencia de México como parte del ACLAN.

### 2.1. Incorporación de las Garantías Laborales al texto general

El primer cambio institucional, que no es controvertido, es la propuesta de incorporar la Cláusula Laboral en el texto general del TLCAN en sí. La fuente de esta propuesta es la carta del USTR del 17 de julio. Como se discutió anteriormente, las garantías laborales y ambientales del TLCAN se incluyeron como acuerdos paralelos en respuesta al proceso y tiempos de la negociación original, no como indicación de relevancia de los derechos laborales; sin embargo, al incorporar las garantías de derechos laborales al texto general del acuerdo como un capítulo independiente —como se hizo para todas las demás cláusulas laborales en los acuerdos comerciales de los Estados Unidos después del TLCAN—, los gobiernos envían una señal a los actores dentro de sus países acerca de que estas garantías tienen la misma importancia que los derechos de los inversionistas y las cuestiones comerciales, y su aplicación. Cuando esto se combina con la propuesta de fusionar todos los paneles de disputas en un solo panel, como se discute más adelante, la importancia de la protección de los derechos laborales en el acuerdo se vuelve más clara ya que estos derechos, como los derechos de inversionistas y las cuestiones comerciales, también estarán sujetos a resolución de conflictos. En resumen, incorporar los derechos laborales en el texto del TLCAN envía una fuerte señal a los actores domésticos de que la aplicación de estos derechos tiene ahora consecuencias importantes para el

<sup>21</sup> Senado de Estados Unidos. 2015. *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*. CXIV Legislatura, S. 995.

comercio y puede ayudar a México a dominar la oposición interna a los esfuerzos por hacer cumplir los derechos laborales.

## **2.2. De los 11 principios laborales de ACLAN a los estándares laborales de la OIT de 1998**

La TPA de 2015 establece que todos los acuerdos comerciales negociados durante su vigencia deben de promover el respeto de los derechos laborales fundamentales internacionalmente reconocidos y establecidos en la Declaración de 1998 sobre los Principios y Derechos Fundamentales y el Trabajo y su Seguimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que incluyen:

- La libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio;
- La abolición efectiva del trabajo infantil;
- Una prohibición de las peores formas de trabajo infantil;
- La eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación.

Estados Unidos ha recurrido a usar el lenguaje de la Declaración de 1998 de la OIT para establecer qué derechos deben incluirse en los capítulos laborales de los acuerdos comerciales a partir de 2007. La TPA requiere que los socios comerciales establezcan leyes que protejan y hagan cumplir estos derechos, así como legislación relacionada con derechos adicionales que no se incluyeron en el estándar de 1998 de la OIT, donde se establecieron condiciones aceptables de trabajo con respecto a los salarios mínimos, las horas de trabajo y la salud y seguridad laboral. Cabe señalar que, si bien la mayoría de los principios laborales importantes del ACLAN también está incluida en el núcleo de la OIT y el TPA, se omiten los derechos de los trabajadores migrantes por sí mismos como categoría separada.

No obstante, la protección de los derechos laborales de los migrantes permanece como un aspecto importante del proceso del ACLAN, especialmente para los trabajadores migrantes mexicanos en EEUU. En la Tabla 1 se muestra que, hasta la fecha, se han presentado nueve casos en el marco del ACLAN acerca de los derechos de los trabajadores migratorios. Entre éstos, ocho se presentaron en contra de Estados Unidos y uno en contra de Canadá, todos relacionados con derechos de trabajadores mexicanos en esos países. Mientras que algunos de los casos se registraron como violaciones a los derechos laborales de trabajadores fuera de un esquema legal para trabajar, recientemente se han presentado casos relacionados con abusos durante el reclutamiento de programas de visas de trabajo temporal de ambos países; es decir, bajo programas legales de trabajo.

Por ejemplo, los tipos de violaciones de los derechos de los trabajadores migrantes reportados en los casos de visas H2A/H2B presentadas contra EEUU incluyen pagos ilegales de cuotas de contratación a los reclutadores a cambio de visas; retención de pasaportes y otros documentos por parte de los empleadores; descuentos en honorarios bajo el argumento de incumplimiento de contrato, en represalia por salir de los lugares de trabajo debido a malas condiciones, y poner en la “lista negra” a los empleados por registrar violaciones de los términos de los contratos, ninguno de los cuales está estipulado bajo los programas actuales de visas. Este tipo de violaciones son claro ejemplo de las vulnerabilidades específicas que los migrantes enfrentan en los países receptores debido a su condición de trabajadores temporales.

Si bien las violaciones a los derechos laborales que enfrentan los migrantes con mayor frecuencia —como violaciones a las condiciones mínimas de trabajo o discriminación— están incluidas entre los derechos que figurarían en una nueva cláusula laboral, las violaciones a los derechos laborales, específicamente relacionados con los programas migratorios, quedarían todavía sin una vía de resolución. Queda claro que remover lenguaje específico de protección de derechos de migrantes en la actual propuesta del ACLAN no brindará suficiente protección a las necesidades específicas de la condición laboral de los trabajadores migrantes.

México tiene influencia considerable en el proceso del ACLAN, donde puede utilizar el mecanismo de resolución de controversias para investigar cuestiones de derechos laborales de los mexicanos que trabajan en América del Norte. Claramente, mantener una vía para defender el tratamiento de los trabajadores migrantes es de gran interés para México, pero también lo es para Estados Unidos y Canadá, que deberían buscar el mejoramiento de las condiciones laborales en sus programas de empleo temporal.

Finalmente, la TPA también incluye una *cláusula de derogación*, que señala que los Estados reconocen que no es apropiado debilitar los niveles de protección de los derechos laborales para promover las exportaciones o atraer inversión extranjera directa.<sup>22</sup> La TPA incluye un lenguaje que establece que todos los socios comerciales acuerdan que el nivel de desarrollo de un Estado no sustituye los niveles apropiados de protección de los derechos laborales.<sup>23</sup> En conjunto, estas son áreas adicionales que están abiertas por primera vez para la presentación de peticiones, ya que el ACLAN abre el sistema de quejas a cualquier problema laboral contenido en el acuerdo. Finalmente, con respecto al trabajo forzoso, el TPP sugiere que los Estados se nieguen a importar cualquier producto producido con trabajo forzado.<sup>24</sup>

### 2.3. Paneles únicos de solución de controversias que incluirán todas las violaciones laborales

En la estructura actual de solución de controversias del TLCAN existen cinco paneles separados, de los cuales únicamente uno —descrito en la primera sección— se encarga de los procesos de disputas laborales (Hussain y Domínguez, 2015). La TPA de 2015 requiere que Estados Unidos busque que las obligaciones laborales estén sujetas a los mismos procesos y soluciones de solución de controversias que otras obligaciones en los diferentes acuerdos comerciales.<sup>25</sup> Por lo que, en efecto, las disputas por violaciones a derechos laborales estarán abiertas a los mismos procedimientos de solución de controversias que las disputas comerciales y el sistema escalonado vigente llegará a su fin.

Ampliar la aplicación de la solución de controversias para incluir todas las violaciones laborales, así como aumentar las medidas de aplicación abriendo todas las violaciones a multas y sanciones comerciales representa un fortalecimiento importante de los mecanismos de aplicación del acuerdo laboral, pero también presenta serios riesgos adicionales para México. Primero, como se mencionó anteriormente, en el sistema actual del ACLAN, los casos de derechos colectivos constituyen la mayor parte de los casos en contra de México, pero actualmente están cerrados a todos los tipos de resolución, exceptuando las Consultas Ministeriales. Bajo este nuevo esquema, las violaciones al

<sup>22</sup> TPA 2015, Sección 10 (I).

<sup>23</sup> TPA 2015 Sección 10 (II)B (ii).

<sup>24</sup> TPP, Artículo 19.6.

<sup>25</sup> Sección II (H).

derecho de asociación y negociación colectiva estarían abiertas a mecanismos formales de solución de controversias que al final podrían resolverse por medio de multas y sanciones comerciales. Este nuevo escenario expone a México a posibles sanciones comerciales ante la presentación de nuevos casos en su contra. Una de las principales críticas del sistema del ACLAN ha sido siempre que los paneles de solución de controversias no van lo suficientemente lejos para resolver las violaciones recurrentes de derechos colectivos en México, debido al diseño escalonado de las resoluciones de casos (Buchanan y Chaparro 2008).

Como resultado, muchos sindicatos se alejaron del proceso ACLAN, que a la vez explica parte de la disminución en la presentación de casos a lo largo del tiempo (Hovis 1994). Si el ACLAN mejora sus poderes de sanción, es probable que los sindicatos y las asociaciones no gubernamentales regresen al ACLAN para presentar nuevos casos en México, bajo el nuevo proceso de solución de controversias con la posibilidad de sanciones comerciales y con la esperanza de presionar a México para que respete más estos derechos. En efecto, este cambio significa que las violaciones de los derechos laborales ahora representan un conflicto potencialmente grave de las relaciones comerciales.

Segundo, la cuestión de multas establecidas por violaciones a derechos laborales es potencialmente costosa para México. Mientras en 1994 la multa de máximo .007% sobre el comercio total ordenado en el TLCAN podría haber sido insignificante, durante los 24 años que el TLCAN ha estado vigente, el comercio entre México y Estados Unidos específicamente ha crecido exponencialmente, de 290 mil millones de dólares en 1993 a 1.6 billones en 2016 (McBride and Aly Sergie, 2017). En 2016, el comercio regional total, incluyendo a Canadá, se valoró en 4.5 billones de dólares estadounidenses (Banco Mundial, 2017). Por lo tanto, una multa de .007% ya no es insignificante, ya que podría representar hasta 314 millones de dólares por caso, si un panel determina que México no está aplicando sus leyes laborales.

Tercero, las sanciones, al menos según lo previsto en el TPP, no están dirigidas contra las empresas o incluso los sectores de la economía donde ocurren violaciones de derechos laborales, dado que la cláusula laboral se centra en las acciones gubernamentales, no en las de empresas individuales. Las sanciones comerciales se aplicarían a las exportaciones totales de un país en términos de derechos compensatorios sobre una gama de productos, igual al valor de la desviación de comercio de las violaciones laborales. Si bien, como se expone más adelante, las quejas de violaciones laborales deben mostrar la relación con el comercio para calificar para una revisión, las sanciones se aplican a una economía en general, no sólo a los sectores donde las violaciones ocurrieron, causando daños incluso a sectores y empresas que sí cumplen con las regulaciones, leyes y estándares de derechos laborales. Por ejemplo, en el caso de una violación al derecho de asociación en el sector de confección de prendas de vestir culminó en una resolución dle ACLAN con multas que el Gobierno mexicano debe pagar. Si éstas no se pagan, es probable que las sanciones comerciales se distribuyan a lo largo de los principales sectores de exportación en México, como el automotriz, energético, y de electrónica, que no estuvieron involucrados en el caso inicial.

Toda vez que la responsabilidad de las violaciones a derechos laborales en México —y en su resolución, acorde al proceso de ACLAN— se atribuye al Gobierno mexicano, el costo político es alto si el gobierno permite que el sector privado incurra en violaciones que más tarde se conviertan en sanciones comerciales. Por ello, los gobiernos y agencias se ven en la necesidad de realizar un

esfuerzo genuino para mejorar el cumplimiento de los derechos laborales y avanzar en la legislación de la reforma para evitar estos costos políticos y económicos.

## 2. 4. La presentación de casos debe cumplir con un “estándar comercial” para calificar para una revisión

La TPA 2015 incluye un lenguaje específico sobre los estándares que deben cumplirse para que un caso pueda ser aceptado para su revisión por los paneles del ACLAN:

“Los principales objetivos de la negociación por parte de Estados Unidos con respecto al trabajo y el medio ambiente son—  
Asegurar que una Parte con un acuerdo comercial con Estados Unidos...  
...no deje de aplicar efectivamente sus leyes ambientales o laborales, *mediante un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de manera que afecte el comercio o la inversión entre Estados Unidos y esa Parte* después de la entrada en vigor de un acuerdo comercial entre esos países”.<sup>26</sup>

Si bien en el ACLAN no es nueva la regla que estipula que los peticionarios deben demostrar que las violaciones de derechos forman un patrón de desacatos recurrentes para calificar para una revisión, que las violaciones tengan relación con el comercio no forma parte de las regulaciones vigentes del ACLAN. Esto significa que para que una petición entre en el proceso de disputa, los patrocinadores del caso deberán demostrar que las violaciones de los derechos laborales en la queja han tenido algún efecto comprobable en el comercio.<sup>27</sup> Esta disposición existe en otras cláusulas laborales posteriores al TLCAN, particularmente en el capítulo laboral del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica-República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), donde la interpretación del estándar comercial por el USTR estableció un modelo por medio del cual los peticionarios sólo tenían que demostrar que las violaciones de los derechos laborales estaban asociadas con el sector exportador para calificar para una revisión (Nolan García y O’Connor, 2017). Sin embargo, después de ocho años, el USTR solicitó un Panel Arbitral en una disputa contra Guatemala, donde se dictaminó que el USTR no había cumplido con el estándar comercial requerido por el acuerdo, fallando en favor de Guatemala, a pesar de indicar que el Gobierno guatemalteco fue cómplice de graves violaciones de los derechos sindicales (Banks, Posner y Ramírez Hernández, 2017). En efecto, el estándar técnico anuló la sustancia del caso. Esto también sugiere que el USTR está pasando a un estándar más alto en la disposición relacionada con el comercio. A partir del caso con Guatemala surgieron múltiples críticas de, entre otros, los senadores de Estados Unidos, acerca de este lenguaje y la posibilidad de no incluirlo (*Inside Trade*, 2017; Dias, 2017).

Otro asunto importante que México enfrenta con respecto a su régimen de derechos laborales es que, en el contexto de la renegociación, se han cuestionado los bajos salarios mínimos que atraen a empresas estadounidenses al otro lado de la frontera. México ha enfrentado importantes críticas por parte de sindicatos en los tres países acerca de la gran disparidad salarial que existe entre los trabajadores en Canadá y EEUU, por un lado, y los mexicanos, por el otro, incluso si se trata del mismo sector. Para los sindicalistas, el conflicto principal es que el sistema de regulación laboral en México—con sus límites a la libertad de asociación y negociación colectiva— establece un impedimento

<sup>26</sup> TPA 2015 Secciones 10 (A) y A II (iii). La traducción y cursivas son de la autora.

<sup>27</sup> Bajo el ACLAN vigente, los peticionarios pueden presentar una queja sobre cualquier aspecto de los derechos laborales en cualquiera de los tres Estados, independientemente de si el tema laboral está relacionado o no con las relaciones comerciales.

considerable para la auténtica representación de los trabajadores, por medio de la cual éstos podrían negociar con sus empleadores el establecimiento de salarios decentes iguales a la productividad del trabajador, incluso si ésta fuera menor que la de un empleado canadiense. La cuestión para los sindicatos no es la homologación de salarios, sino que México cumpla con su propia legislación laboral y ponga fin a las prácticas laborales restrictivas que limitan la facultad de los trabajadores para negociar incrementos salariales (Alcalde, 2017). En este sentido, la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) y el Sindicato Nacional de Trabajadores, recién firmaron un pacto para pugnar por cambios al capítulo laboral que promuevan el cumplimiento de derechos colectivos e incluya lenguaje de salario mínimo que disminuya la brecha entre los países del TLCAN, donde el salario mínimo en México representa 7% del salario mínimo en EEUU (Flores, 2017).

Las críticas a la política de salario mínimo en México no están fuera de lugar: actualmente el salario mínimo oficial se establece por debajo del umbral nacional de pobreza (*The Economist*, 2014) y únicamente cubre 84% de los productos de la canasta básica (Sin Embargo, 2017). Es esta situación la que ha instado a que la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) envíe una notificación formal a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) en octubre de 2017 solicitando un aumento del 19% al salario mínimo, a 92.54 pesos (MXN) diarios, monto que cubriría todos los productos de la canasta básica, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Esto, sin embargo, representaría un avance mínimo para disminuir la brecha salarial entre los países miembros del TLCAN (Sin Embargo, 2017).

Que la CONASAMI y otras instituciones todavía fijen los salarios mínimos da argumentos suficientes a los críticos para enunciar que es la política salarial del gobierno, no la productividad de los trabajadores, la que mantiene bajos los salarios en México (Porter, 2017; Elton, 2017; Animal Político, 2017). Es entonces un corto paso convencer a un panel de que estas políticas salariales, combinadas con sistemas de regulaciones laborales reconocidas internacionalmente como limitantes del derecho de asociación, tienen un gran efecto en la capacidad de los trabajadores para ganar aumentos salariales (ILO CEACR, 2017). Esto es, los críticos podrían argumentar que la ventaja comparativa de México en el comercio se basa en parte en violaciones a los derechos laborales.

## **2.5. Similitudes Institucionales**

Una cláusula laboral renegociada debe contener una serie de similitudes con el proceso y las instituciones actuales del ACLAN, en parte porque la TPA requiere participación ciudadana, inclusión de *stakeholders* y foros para actividades de cooperación en cualquier cláusula laboral basada en el comercio. El documento del USTR señala algunos de estos objetivos e incluye un texto sobre la creación de "comités de asesoramiento público, así como un proceso abierto al público para plantear inquietudes directamente a los gobiernos del TLCAN" (USTR 2017:12). Es muy probable que estos procesos sigan el actual sistema del NAO, aunque no está claro cómo se introduciría un comité de asesoramiento público en el proceso ACLAN; cuál sería su función; cómo se formaría y quién formaría parte de dicho comité. El acuerdo paralelo del TLCAN para el medio ambiente brinda algunas posibles respuestas. A diferencia de la cláusula laboral, la cláusula ambiental incluye un Comité Conjunto de Asesoramiento Público (JPAC, por sus siglas en inglés), que sirve para incorporar formalmente a la opinión pública en la agenda ambiental del Acuerdo. Entre sus funciones se encuentra asesorar a la Comisión Trilateral de Cooperación Ambiental (la contraparte del CLC del ACLAN) y al Consejo de Ministros (la contraparte del Secretariado Laboral) en aspectos de cooperación ambiental. El JPAC

actúa como socio estratégico del Consejo y trabaja en nombre del público para supervisar el trabajo del consejo sobre la implementación de las recomendaciones formuladas en los casos (Aspinwall, 2013). Incluir un Comité de asesoramiento público para el trabajo reforzaría los espacios para la participación del público en el TLCAN más allá de la presentación de casos, hacia las capacidades consultivas y de supervisión.

La posibilidad de que el público presente quejas directamente ante los tres gobiernos mediante un organismo nacional de asesoramiento laboral (*national labor advisory body*) en torno a cualquier aspecto del acuerdo podría implicar un nuevo canal para los interesados.<sup>28</sup> Este canal sería una institución adicional a las NAO que se incluyen actualmente en ACLAN, además fungiría como un foro para plantear inquietudes, bajo los auspicios del acuerdo, ante el Gobierno donde se hayan producido violaciones de los derechos laborales, no en la NAO de un tercero, como en el acuerdo actual. Esto permitiría a los gobiernos nacionales investigar violaciones laborales que contradigan los términos del TLCAN, antes de que se presenten los casos o entren en el sistema de controversias, si estas instituciones se incluyen en las propuestas del ACLAN.

En el documento del USTR también se menciona la intención de establecer un Comité Laboral de alto nivel que replicaría las funciones del actual Secretariado Laboral en términos de supervisión de la implementación de los compromisos laborales del TLCAN y la coordinación de la cooperación en cuestiones laborales.

---

<sup>28</sup> TPP, Artículo 19.14, parte 2.



### 3. Intereses mexicanos en un Acuerdo Laboral renegociado

Es importante identificar dónde radican los intereses de México en el contexto de los cambios propuestos a los procesos e instituciones actuales del ACLAN. La última sección de este informe analiza cómo las propuestas abren a México a nuevos riesgos y ofrece recomendaciones de cómo quienes desarrollan políticas públicas en México pueden proteger mejor los intereses nacionales en el nuevo sistema.

#### 3. 1. Inclusión de los Derechos Laborales de los Migrantes en el Acuerdo

El movimiento para incluir la lista de derechos que está de acuerdo con la Declaración de la OIT de 1998 y complementar esa lista con un texto adicional de condiciones mínimas de empleo y garantías de salud y seguridad, está en plena consonancia con la evolución de otros acuerdos laborales posteriores al TLCAN en el modelo de EEUU, como los acuerdos comerciales entre Estados Unidos y Corea del Sur; Perú; Panamá, y el CAFTA-DR.<sup>29</sup> En la medida en que la norma de la OIT se incluya en la TPA de 2015, y que esta misma sea necesaria para la aprobación del TLCAN renegociado en el Congreso estadounidense, esta norma no cambiará. Si se comparan los principios más incluyentes del TLCAN con los de la OIT de 1998, únicamente quedan tres áreas por cubrir: el derecho de huelga, la indemnización en casos de lesiones y enfermedades ocupacionales y la protección de los trabajadores migratorios. Dejando a un lado los dos primeros, el tercero es de mayor importancia para México.

Los derechos de los migrantes mexicanos que trabajan en EEUU, y en menor medida en Canadá, han sido una preocupación importante bajo el ACLAN. La mitad de los casos presentados contra los EEUU bajo este sistema se han presentado con relación a los derechos de los trabajadores migrantes mexicanos. De estos siete casos, tres se refieren a violaciones de los términos de contratación bajo programas de visas temporales de Estados Unidos; es decir, los derechos de los migrantes bajo programas de trabajo legal, mientras que los otros han cuestionado los salarios, condiciones de trabajo y otros estándares mínimos de trabajadores mexicanos sin estatus legal, además de un caso donde se cuestiona directamente si los trabajadores disfrutaban de la misma protección ante la ley cuando trabajan sin un estatus migratorio legal.<sup>30</sup>

Si bien el cambio a la norma de la OIT de 1998 todavía permitiría denunciar la violación de las normas mínimas que enfrentan los trabajadores mexicanos en América del Norte — independientemente de si trabajan con estatus migratorio legal o no—, la omisión de lenguaje específico en la cláusula laboral acerca de la protección de trabajadores migrantes da pie para que otros tipos de violaciones no obtengan resolución, bajo las normas de la OIT. Las violaciones de derechos laborales específicos de programas para trabajadores migrantes no encajan en ninguna otra categoría de violación laboral actualmente prevista en el marco del ACLAN, y por lo mismo se deja a estas violaciones clave sin un camino hacia la resolución de controversias.

No existen limitantes que impidan incluir lenguaje de trabajo migratorio en la cláusula laboral, tal como se incorporará lenguaje de estándares mínimos de empleo y salud y seguridad, aunque estos

<sup>29</sup> Esos acuerdos se basaron en parte en una TPA anterior que ordenaba una cláusula laboral basada también en las directrices de la OIT de 1998.

<sup>30</sup> El caso de referencia es el de Yale/INS de 1998.

derechos tampoco estén incluidos en las ocho convenciones fundamentales que conforman la Declaración de 1998 de la OIT, México podría sugerir la inclusión de los derechos de los migrantes en el nuevo acuerdo. Si bien la TPA proporciona un estándar mínimo de contenido para que se garantice que el TLCAN sea considerado por ambas cámaras, esto no representa un techo de lo que podría incluirse en una cláusula laboral, por lo que no debería haber ninguna barrera para la inclusión de este lenguaje para fines de ratificación, toda vez que las Partes definen el contenido del Capítulo.

Como se mostró en la sección I del presente documento, el proceso del ACLAN se ha utilizado en gran medida en contra de México para mostrar las deficiencias del sistema de relaciones laborales mexicanas y sus agencias para hacer cumplir con las garantías laborales establecidas en la Ley Federal de Trabajo. Resulta fundamental que tanto México, como sus aliados, utilicen el proceso del ACLAN para promover los derechos de los migrantes, y para encontrar formas de proteger mejor a nuestros ciudadanos y trabajadores cuando están en territorio estadounidense.

### **3. 2. Los riesgos del sistema único de solución de controversias para la libertad de asociación**

El cambio para incluir las disputas laborales en el marco principal de solución de controversias a la par de las disputas comerciales expone a México ante nuevos riesgos comerciales serios, basados en su desempeño con respecto a derechos laborales. Si bien se implementará un nuevo “estándar comercial” para la aceptación de casos, como se señaló anteriormente, México no debería asumir que se pueden desviar los cargos como forma de evitar la adjudicación de nuevos casos laborales.

México podría tener en consideración dos formas de acción:

Todas las cláusulas de trabajo posteriores al TLCAN, incluido el TPP, contemplan amplios canales para el diálogo cooperativo con el fin resolver disputas antes de recurrir a los mecanismos de resolución. El Artículo 19.11 del TPP, por ejemplo, establece los pasos por los cuales los gobiernos pueden solicitar Consultas Cooperativas de Trabajo acerca de cualquier aspecto del acuerdo, y éstos son independientes del proceso de Consultas Laborales por el cual los casos pueden adjudicarse una vez que se hayan recibido. Estos dos artículos están destinados a ser utilizados de manera colaborativa para encontrar soluciones en conjunto a los problemas de derechos laborales, a medida que surgen antes de que cualquiera de las partes recurra a los paneles de disputas. Según los términos de las consultas laborales, las partes también deben someterse a los pasos intermedios del capítulo laboral, incluyendo la formación de un Consejo Laboral, antes de solicitar que se resuelva el asunto en un panel de resolución de controversias para asuntos comerciales, como se estipula en el Capítulo 28. En resumen, el TPP da perspectiva de los pasos previos antes de que las disputas laborales se puedan convertir en disputas comerciales.

México podría apoyar el diseño de una nueva cláusula laboral que incluya este tipo de pasos intermedios. Hacerlo abriría canales para el diálogo cooperativo entre los socios norteamericanos que potencialmente podrían encontrar soluciones para violaciones de los derechos laborales, pero lo más importante es que los canales de diálogo darían a México tiempo para realizar cambios internos en la implementación y cumplimiento a las causas que hicieron que las violaciones salieran a la luz en primer lugar. Esto también permitiría mostrar a sus socios norteamericanos los esfuerzos que está haciendo México para reformar el sistema de relaciones laborales y destacar los esfuerzos mexicanos para progresar, en lugar de castigarle por las violaciones, siempre y cuando los avances se lleven a cabo

durante el tiempo programado para el diálogo y la cooperación; ésta, sin embargo, es sólo una solución temporal.

Una segunda forma de acción más permanente que protege mejor los intereses de México a largo plazo es proceder con la reforma laboral de 2016. La reforma que se presentó el 28 de abril de 2016 tenía como objetivo modernizar el sistema de justicia laboral de México. La reforma se aprobó en ambas cámaras del Congreso más tarde ese año, y en la mayoría de los congresos estatales antes del 12 de enero de 2017, para convertirse en Ley el 24 de febrero de 2017. La reforma se mantiene estancada mientras se crean instituciones estatales y federales para reemplazar las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el director de la agencia de registro descentralizada que reemplace al CAB federal se proponga y ratifique en el Senado, y la legislación secundaria se implemente al nivel federal y estatal. Si bien la fecha límite para cumplir con estas tareas es febrero de 2018, hay críticas a la demora en la implementación de la reforma. Sander Levin, miembro del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, declaró recientemente creer que habrá poco apoyo para el TLCAN por parte del Partido Demócrata si México primero no hace cambios sustantivos a su Reforma Laboral (*Inside Trade*, 2017). En el contexto de la renegociación del acuerdo laboral, muchos críticos ven la raíz de los bajos salarios de México relacionados con las violaciones a la libertad de asociación y a los impedimentos que se tiene para la negociación colectiva. Progresar con la Reforma Laboral de 2016, que tenía la intención de reemplazar las Juntas de Conciliación y Arbitraje —responsables de muchas de las deficiencias de la libertad de asociación, según la Organización Internacional del Trabajo y otros observadores internacionales—, desviaría críticas en esta área y reduciría el riesgo a México de enfrentar casos comerciales bajo los paneles de disputa por violaciones a la libertad de asociación.

## Conclusiones

Este informe ha proporcionado información sobre tres áreas importantes para México al considerar una cláusula laboral renegociada del acuerdo del TLCAN. En primer lugar, presentó datos sobre los patrones de presentación de casos durante la vigencia de la cláusula, con especial atención a las experiencias de México en el panel, para mostrar qué casos se han presentado y qué tipos de violaciones de los derechos laborales ocurrieron entre 1994 y 2016. Mediante el análisis de los datos se destacó que, a lo largo del tiempo que la cláusula laboral ha estado vigente, la mayoría de todos los casos presentados por disputas laborales se ha presentado contra México. Además, estos casos se concentran principalmente en torno al derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva, y un número suficiente de casos alega la colusión entre agentes de las autoridades laborales, en particular por representantes locales de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, al limitar el ejercicio de estos derechos en México.

En la segunda sección se discutió la serie de cambios propuestos que probablemente se encuentren en la cláusula laboral renegociada, dadas las exigencias del derecho comercial de Estados Unidos, que establece las pautas para los objetivos de negociación del USTR a cambio de la consideración garantizada de un acuerdo comercial negociado según las reglas expeditas del Congreso. La Autoridad de Promoción Comercial de 2015, bajo la cual se negoció el TPP, y ahora el TLCAN, establece pautas claras para el contenido mínimo y las instituciones que cualquier cláusula laboral debe incluir, y estas directrices formaron la base para el análisis actual. De éstos, el informe analiza los cambios en las normas laborales que ahora deberían protegerse en un nuevo acuerdo del TLCAN, el mandato de incluir el acuerdo laboral en el texto del acuerdo comercial final en lugar de un texto paralelo, la adopción de un “estándar comercial” para la revisión de casos laborales, y similitudes entre el antiguo y potencial ACLAN en términos de instituciones y procesos; sin embargo, el cambio más importante que se discute aquí en términos de interés nacional mexicano es la modificación anticipada para agregar los paneles actuales de resolución de disputas a un sistema único de solución de controversias, incluidas las violaciones laborales. Como se argumentó anteriormente, este cambio significa que las violaciones de los derechos laborales estarán sujetas a los mismos paneles de resolución que las disputas comerciales, contrario a lo que sucede actualmente bajo el esquema escalonado de solución de controversias. Este cambio, estipulado en la TPA de 2015, expondrá a México ante más quejas laborales en los paneles del ACLAN y corre el riesgo de llegar a resoluciones con sanciones comerciales tangibles ante violaciones a los derechos laborales. Particularmente preocupantes son las violaciones a la libertad de asociación y a la negociación colectiva, que no califican para resoluciones que incluyen sanciones comerciales en el TLCAN actual.

En la última sección se buscó orientar en tres áreas en las que los intereses de México podrían protegerse durante el proceso de negociación. En primer lugar, el debate sobre la adopción de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y el texto sobre normas mínimas de empleo y garantías de salud y seguridad, donde se excluyen protecciones específicas de los derechos de los trabajadores migrantes. Irónicamente, las violaciones más frecuentes que enfrentan los migrantes mexicanos que emigran y trabajan sin autorización en los EEUU y Canadá estarían cubiertos por los términos de una nueva cláusula, como las violaciones de salarios y horas, problemas de salud y seguridad o problemas de condiciones de trabajo, las violaciones de los derechos de los trabajadores migratorios legales no estarían cubiertas si no se estipulan los derechos específicos de los inmigrantes en el acuerdo. Las violaciones de los derechos laborales de los migrantes mexicanos que han participado en los

programas de visas temporales de los EEUU y Canadá, incluyendo abusos en el sistema de reclutamiento, pagos y tarifas ilegales y listas negras, son consecuencias de la naturaleza temporal del sistema de migración laboral y no estarían incluidos en el acuerdo a menos que se estipule el lenguaje como tal en el mismo.

En este informe también sugiere que los riesgos que enfrentará México a partir del cambio al sistema único de solución de controversias son graves y que el "estándar comercial" para la aceptación de casos no eximirá a México de enfrentar disputas comerciales por violaciones a los derechos laborales. Si bien México debe apoyar la inclusión de mecanismos de cooperación antes de recurrir a los paneles de disputas como una forma de promover el cumplimiento a nivel nacional, la cuestión clave es transformar el cumplimiento del derecho a la libertad de asociación y la negociación colectiva. La sugerencia propuesta es avanzar con los procesos pendientes para completar la Reforma Laboral de 2016 a nivel estatal y federal. Toda vez que senadores clave en EEUU han sugerido que el apoyo al TLCAN del Partido Demócrata estará condicionado a los avances a la cláusula laboral en México, donde todavía se hace muy poco para promover un salario justo, y que el sistema mexicano de regulación laboral todavía limita los derechos colectivos, con consecuencias negativas en los salarios en el país. México deberá mostrar avances en su Reforma Laboral antes de la ratificación del TLCAN renegociado, para destacar a sus socios comerciales que se está progresando en ambas áreas, y no sólo para desviar las críticas a su régimen de regulaciones laborales, pero como una forma de resolver algunas cuestiones laborales fundamentales que enfrenta el país. Esto, a mediano y largo plazo, reducirá los riesgos de que México enfrente costosas disputas comerciales por violaciones a los derechos laborales.

## Referencias

- Animal Político*. 2017. "Justin Trudeau pide al Senado mejores salarios y condiciones laborales para defender el TLCAN," *Animal Político*, 13 de octubre. <http://www.animalpolitico.com/2017/10/trudeau-senado-salarios-trabajadores-tlcan/>, consultado el 13 de octubre de 2017.
- Alcalde Justiniani, Arturo. 2017. La ronda laboral del TLCAN. *La Jornada*, 9 de septiembre. <http://www.jornada.unam.mx/2017/09/30/opinion/028a1pol>, consultado el 12 de octubre de 2017.
- Aspinwall, Mark. 2013. *Side Effects: Mexican Governance Under NAFTA's Labor and Environmental Agreements*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Baily, Martin Neil, and Barry Bosworth. 2014. "U.S. Manufacturing: Understanding Its Past and Its Potential Future," *Journal of Economic Perspectives* Volume 28, Number 1 2014, pp 3–26.
- Banks, Posner, and Ramírez Hernández. 2017. *In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*. USTR: Washington, D.C.
- Beth, Richard S. 2016. *Implementing Bills for Trade Agreements: Statutory Procedures under Trade Promotion Authority*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Buchanan, Ruth, and Rusby Chaparro. 2008. "International Institutions and Transnational Advocacy: The Case of the North American Agreement on Labor Cooperation." *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 13 (129): 129–59.
- Dias, Jerry. 2017. *RE: U.S. proposals on labour provisions in NAFTA*. Letter from Jerry Dias to Robert Lighthizer. 25 de septiembre. [http://www.unifor.org/sites/default/files/attachments/robert\\_lighthizer.pdf](http://www.unifor.org/sites/default/files/attachments/robert_lighthizer.pdf), consultado el 27 de septiembre de 2017.
- Elton, Oscar, and José Merino. 2017. "TLCAN y el debate sobre salarios en México," *NEXOS*, 12 de octubre. <http://parentesis.nexos.com.mx/?p=185>, consultado en la misma fecha.
- Flores, Zenyazen. 2017. "Sindicatos de México y EU van por mejores salarios en TLCAN," *El Financiero*, 24 octubre. <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/sindicatos-de-mexico-y-eu-van-por-mejores-salarios-en-tlcan.html>, consultado el 24 de octubre de 2017.
- Giménez Cacho, Luis Emilio. 2007. *Transparencia y Derechos Laborales*. IFAI, Mexico City.
- Goodman, Peter. 2016. "More Wealth, More Jobs, but Not for Everyone: What Fuels the Backlash on Trade." *NY Times*, 28 de septiembre. [http://www.nytimes.com/2016/09/29/business/economy/more-wealth-more-jobs-but-not-for-everyone-what-fuels-the-backlash-on-trade.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/09/29/business/economy/more-wealth-more-jobs-but-not-for-everyone-what-fuels-the-backlash-on-trade.html?_r=0), consultado el 30 de septiembre de 2017.
- Hafner-Burton, Emilie M. 2009. *Forced to Be Good: Why Trade Agreements Boost Human Rights*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hicks, Michael J., and Devaraj Srikant. 2015. *The Myth and Reality of Manufacturing in America*. Centre for Business and Economic Research, Muncie: Ball State University.
- Hovis, John H. 1994. "In Re: Submission No 940004, Letter to Irasema Garza." Pittsburgh.

Hussain, Imtiaz, and Roberto Dominguez. 2015. *North American Regionalism and Global Spread*, New York: Palgrave Macmillan.

*Inside Trade*. 2017. "Levin: No Democratic support for NAFTA without Mexican Labor Reform," 25 de septiembre.

International Labor Organization (ILO), Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. 2017. *Observation (CEACR) - adopted 2016, published 106th ILC session (2017), Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - Mexico (Ratification: 1950)*. Geneva, ILO.

International Labor Organization (ILO). 1998. Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. <http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>, consultado el 20 de junio de 2016.

Levin, Sander. 2017. "More rights for Mexican workers will Benefit US Jobs and Trade," *Financial Times*, 7 de septiembre. <https://www.ft.com/content/e8746348-93bb-11e7-83ab-f4624cccbabe?mhq5j=e5>, consultado el 8 de septiembre de 2017.

Mayer, Frederick. 1998. *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*. New York: Colombia University Press.

McBride, James, and Mohammed Aly Sergie. 2017. *NAFTA's Economic Impact*, Council on Foreign Relations, 4 de octubre. <https://www.cfr.org/backgrounder/naftas-economic-impact>, consultado el 6 de octubre de 2017.

Morrow, Adrian. 2017. "Canada demands U.S. end 'right to work' laws as part of NAFTA Talks," *Globe and Mail*. 3 de septiembre. <https://beta.theglobeandmail.com/news/world/canada-demands-us-end-right-to-work-laws-as-part-of-nafta-talks/article36160015/?ref=http://www.theglobeandmail.com& 1/>, consultado en la misma fecha.

NAALC. 1993. *North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC): Between the Government of the United States of America, the Government of Canada, and the Government of the United Mexican States*.

Nolan García, Kimberly A., and Elizabeth O'Connor. Forthcoming, 2017. "The Effectiveness of Trade Based Clauses in Improving Labor Rights Protections: The Case of the CAFTA-DR Labor Clause," with Background Paper for the International Labour Organization, Geneva.

Office of the USTR. 2017. *Summary of the Objectives for the NAFTA Renegotiation*. 17 de julio. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>, consultado el 18 de julio de 2017.

Patiño, Dainzú. 2017. "la Tercera Ronda del TLCAN 2.0 Llega a Canadá," *Expansión* 22 de septiembre. <http://expansion.mx/economia/2017/09/22/la-tercera-ronda-del-tlcan-20-llega-a-canada>, consultado en la misma fecha.

Porter Eduardo. 2017. "Labor Wants to Make Nafta Its Friend. Here's the Problem." *NY Times*, 22 de agosto. <https://nyti.ms/2vUsYsb>, consultado el 30 de agosto de 2017.

*Sin Embargo*. 2017. "En México, hasta los patrones piden al Gobierno subir salarios: Coparmex presenta propuesta a la CONASAMI", 25 de octubre. <http://www.sinembargo.mx/25-10-2017/3337021>, consultado el 27 de octubre de 2017.

*The Trans-Pacific Partnership Agreement*. 2015. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>, consultado el 10 de mayo de 2017.

*The Economist*. 2014. "Mexico's Minimum Wage: Stingy by any Measure". 16 de agosto.

UNIFOR and UAW. 2017. *Joint Statement on NAFTA Priorities*, 11 de julio. <https://uaw.org/unifor-uaw-statement-auto-re-negotiation-nafta/>, consultado el 12 de julio de 2017.

United States. Cong. Senate. 2015. *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*. 114th Congress, S. 995.

World Bank. 2017. *World Integrated Trade Solution (WITS) database*. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/NAC/Year/2016/SummaryText>, consultado el 17 de octubre de 2017.





CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

**Coordinadora General**  
Adriana González Carrillo

**Investigación y elaboración externa**  
Kimberly A. Nolan García

**Traducción externa**  
Mauricio Ochoa Galván

**Noviembre de 2017**

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>