



ENTRE CANDADOS Y DIENTES. LA AGENDA LABORAL DEL TLCAN

*Graciela Bensusán**

Como otras experiencias de integración, la constitución de una zona de libre comercio en el norte del continente americano volvió a demostrar que la regulación de los impactos sociales de éstos procesos genera resistencias más efectivas que las que se oponen respecto de su dimensión económica.

Una consecuencia de lo anterior ha sido el ritmo diferente con que avanzaron las diversas agendas, donde se atendieron en forma desigual las variadas expectativas sociales encaminadas a obtener ventajas y defender los intereses en juego ante los cambios inherentes a la globalización.

En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –en adelante TLCAN–, las empresas transnacionales se convirtieron en una fuerza motriz decisiva. Para cualquier observador resulta evidente que este instrumento trilateral las coloca como beneficiarias indiscutibles de la apertura y, sobre todo, de las nuevas garantías a la inversión que ofrece. En cambio, se dio una respuesta insuficiente y, en algunos aspectos, hasta inocua a las demandas provenientes de las organizaciones sociales y políticas, preocupadas por promover un diseño institucional que

* Profesora de la UAM-Xochimilco y profesora de tiempo parcial en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México.

atendiera los complejos problemas derivados de la eliminación de las barreras comerciales y de otra índole entre países con marcadas asimetrías, tanto económicas como jurídicas y políticas. En particular, el impulso a la movilidad del capital que persigue el TLCAN, ha sido escasamente considerado en cuanto a los efectos negativos que pudiera generar sobre los salarios y empleos de los trabajadores de esta parte del continente.

Sin embargo, la posibilidad de reorientar las estrategias empresariales que se apoyan en el abatimiento de los costos laborales y en la disposición de márgenes amplios de discrecionalidad patronal, dominantes en la década precedente, dependen –entre otros factores– de la existencia de una competencia regulada apropiadamente en su dimensión laboral.

El propósito de este trabajo es, por ello, recuperar las propuestas y posiciones asumidas por los negociadores oficiales y por los actores sociales en torno a la agenda laboral del TLCAN, lo que permitirá evaluar el alcance del acuerdo complementario en la materia. En la primera y segunda parte, estas posiciones se analizan desde la perspectiva de los enfoques teóricos relacionados con las ventajas y desventajas de la regulación laboral de los procesos de integración y en el marco de las diversas fases de la negociación. La tercera parte está destinada a identificar de qué manera los *candados* puestos por los negociadores mexicanos en defensa del *statu quo* desgastaron los *dientes* concebidos por la administración estadounidense para garantizar un cumplimiento efectivo en los tres países de las legislaciones laborales nacionales.

1. Fases, actores y demandas de la negociación

1.1 Liberación comercial y estándares laborales

Uno de los problemas discutidos en el marco de la globalización económica ha sido el del nivel adecuado de protección laboral para que los países de menor desarrollo obtengan beneficios tangibles del intercambio.

El debate al respecto puede ser ordenado a partir de dos visiones opuestas en torno al tipo de regulaciones y de políticas del mercado de trabajo que posibilitarían el logro de esos benefi-

cios. Según el enfoque neoclásico –también llamado neoliberal–, la exigencia prematura de estándares laborales altos, fortalecidos mediante regulaciones internacionales, encubrirían nuevas formas de proteccionismo que atentarian contra las oportunidades de aumentar las exportaciones y el crecimiento económico en los países de menor desarrollo. Se parte del supuesto de que el mejoramiento de las remuneraciones y condiciones de trabajo debe resultar del libre comercio en un mercado desregulado en su dimensión laboral, que deje a salvo los mínimos de protección. La fragilidad de las garantías ofrecidas a los trabajadores funcionaría como un incentivo para aumentar el esfuerzo y la cooperación con las empresas. Esta perspectiva aconsejaría evitar, en consecuencia, cualquier intento de armonización en el terreno de las instituciones laborales y de homologación salarial, porque generarían distorsiones y desalentarían la inversión.¹

El enfoque contrario, proveniente del *neoinstitucionalismo*, sostiene que los efectos sobre el desarrollo de la regulación y las políticas laborales –nacionales o internacionales– dependen de cómo sean formuladas y aplicadas en cada situación. La adopción de estándares y niveles salariales apropiados traería consecuencias positivas de diversa índole. Por una parte, impulsaría la reorientación de las estrategias empresariales de competitividad hacia la búsqueda de una alta productividad, en lugar de privilegiarse de los bajos salarios, y la ausencia o la docilidad sindical. También causaría un impacto de tipo macroeconómico al aumentar la demanda agregada y elevar el nivel del empleo. Finalmente, tendría consecuencias favorables en la consecución de la integración social, al facilitar la mediación entre el capital y el trabajo, y estimular el consenso de los asalariados frente a los cambios producidos a nivel macro y microeconómico.

En este enfoque se apoyan quienes exigen que se tome en cuenta la *dimensión social* del libre comercio, mediante la adopción de instrumentos encaminados a proteger la efectividad de los derechos laborales, ambientales y humanos, para así poner

¹ En relación con los enfoques *neoclásicos* y *neoinstitucionales*, véase el libro de Stephen Herzenberg y Jorge Pérez, *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Washington, U.S. Department of Labor: 1990.

un freno a las situaciones de “*dumping* social”. En cuanto al tema laboral, se trataría de evitar el mantenimiento *deliberado* de los bajos salarios, la represión o el control sindical con miras a obtener una ventaja comparativa comercial y la atracción de capitales, con el consiguiente abatimiento de los estándares laborales en los países de mayor desarrollo.

Entre las razones que suelen invocarse en favor de los compromisos explícitos en torno a estándares laborales comunes a los países en vías de integración estaría la necesidad de normar el desempeño de las empresas transnacionales, ante la pérdida de eficacia de las regulaciones nacionales. Igualmente, se argumenta que el adecuado funcionamiento del mercado exige la aceptación de todas las partes —entre los que se encuentran los asalariados—, mientras que la desatención de sus aspiraciones aumentaría el conflicto y la inconformidad. La consideración explícita de objetivos sociales, incluidas las formas para alcanzar su realización, constituiría una prueba de que no se busca exclusivamente favorecer a ciertos grupos o intereses minoritarios.²

De acuerdo con los supuestos *neoinstitucionalistas*, los compromisos internacionales deberían de inducir a los gobiernos de cada país a formular políticas y reglas capaces de crear los equilibrios internos en los que puedan gestarse relaciones laborales cooperativas y beneficios compartidos por los interlocutores sociales, desalentando las soluciones autoritarias y excluyentes tanto en el escenario de la empresa como en la toma de decisiones a nivel macroeconómico.³

La definición de estos compromisos exige, como punto de partida, el análisis de los modelos de regulación de la relación capital-trabajo correspondientes a los países en vías de integración, de manera de considerar sus determinantes históricos y estructurales y su articulación con los respectivos sistemas de dominación. Por el contrario, como lo demuestra el ejemplo del TLCAN que analizamos a continuación, la simple comparación de

² Adams, Roy, *The Social Dimension of Freer Trade*, informe elaborado para el Canadian Steel Trades and Employment Congress, mayo de 1993.

³ Banuri, Tarik, “Comments on Fields”, en Herzenberg y Pérez, *op. cit.*

los estándares reconocidos en cada país como estrategia para justificar o rechazar propuestas armonizadoras, hacia arriba o hacia abajo, según las posiciones teóricas en las que se inscriben, es una solución insuficiente para dar una respuesta al problema de las asimetrías laborales.

Durante décadas, las marcadas diferencias existentes entre las leyes del trabajo mexicanas y estadounidenses estuvieron resguardadas por las características del desarrollo que en México tuvo por eje al mercado interno, por lo menos hasta mediados de los ochenta. Más allá del nivel de protección reconocido a los asalariados, se trata de modelos contrastantes: el mexicano, de corte estatista y corporativo, y el estadounidense, de fuerte inspiración liberal e individualista. Sin embargo, las transformaciones experimentadas por las relaciones laborales en los tres países del norte del continente en los últimos diez años, en el marco del proceso de reestructuración inspirado en las concepciones neoliberales, registraron tendencias convergentes. Este destino compartido, sobre todo en los sectores productivos con un mayor avance del proceso de integración, exige construir las articulaciones adecuadas entre las regulaciones laborales de cada país y la institucionalidad trinacional, si en verdad se aspira a eliminar los obstáculos que impidieron una defensa efectiva de los intereses de los trabajadores en tres países. Por el contrario, la incorporación al TLCAN de un acuerdo laboral complementario respondió esencialmente a la necesidad de obtener los votos necesarios en el Congreso estadounidense más que al interés de alterar el carácter excluyente y autoritario de las decisiones empresariales encaminadas a asumir los retos de la competitividad y a aprovechar las ventajas del nuevo espacio económico.

1.2 La etapa de la cooperación

Con los correspondientes matices, los enfoques neoclásicos y neoinstitucionales han estado presentes en el proceso de negociación del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá, cuya entrada en vigor el 1 de enero de 1994 debió sortear un difícil trámite de ratificación a cargo del Poder Legislativo en el país vecino, que tuvo como uno de sus ejes más problemáticos la cuestión de las asimetrías laborales.

En una primera fase, dominaron los argumentos *neoclásicos*, lo que neutralizó las presiones en favor de regular en el texto del TLCAN o en forma paralela la dimensión laboral de la integración. El cambio político estadounidense, con el triunfo de un candidato demócrata en las elecciones presidenciales de noviembre de 1992, llevó a reabrir las negociaciones para adoptar en una segunda etapa acuerdos complementarios en materia laboral, ambiental y de salvaguardas. Al modificarse las condiciones políticas en que se formuló el texto original del TLCAN, se creó un clima favorable para introducir en el debate los argumentos expuestos por los neoinstitucionalistas. Sin embargo, aunque en el acuerdo laboral complementario puede identificarse la incorporación parcial de ambas concepciones, el resultado al que se llegó permitirá a México conservar los bajos salarios y la subordinación sindical como factores decisivos para la atracción de las inversiones.

Una de las principales objeciones expuestas por las organizaciones sociales y políticas opuestas al TLCAN se centró en la posición de los negociadores frente a las marcadas asimetrías económicas, sociales y políticas entre los tres países. Durante esta etapa, que se inicia con la apertura de las negociaciones, el 12 de junio de 1991, y concluye catorce meses después con la firma por parte de los respectivos Poderes Ejecutivos del texto del TLCAN, las posiciones oficiales convergieron en la conveniencia de excluir el tratamiento de los temas sociales y políticos que pudieran dificultar una rápida institucionalización de la integración. A pesar de esta convicción compartida, la problemática laboral mexicana se reveló desde entonces como un fuerte obstáculo para conseguir el apoyo de los opositores estadounidenses, lo que obligó a dar una primera respuesta circunscrita a la cooperación y la asistencia técnica entre México, Estados Unidos y Canadá mediante acuerdos bilaterales desvinculados formalmente del TLCAN.

Tanto la estrategia utilizada por los gobiernos como la situación por la que atravesaban los actores sociales, caracterizada por el debilitamiento de las organizaciones sindicales y el triunfo de los valores e intereses del capital transnacional, explican la ausencia en el texto original del TLCAN de mecanismo alguno

para contrarrestar el impacto negativo del libre comercio sobre los salarios y el empleo.

a) La estrategia utilizada para preservar al TLCAN como un instrumento exclusivamente económico y comercial se sustentó principalmente en dos argumentos: el objetivo del acuerdo trilateral y el interés de los tres gobiernos por preservar la soberanía nacional.

Tal como se terminaría por establecer en el artículo 101 del TLCAN, el propósito perseguido se limitaba a la creación de una zona de libre comercio que ampliaba la previamente establecida entre Estados Unidos y Canadá (1989). Para ello se adoptó la definición proporcionada por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) respecto a esta forma de integración.⁴

Sin embargo, como lo advirtieron los críticos del TLCAN, este instrumento tiene un alcance más amplio puesto que incluye objetivos característicos de formas de integración avanzadas. Esto puede comprobarse al considerar que entre sus propósitos se encuentra el de proteger los derechos de propiedad intelectual y la ampliación de las oportunidades de inversión.⁵

La defensa de la soberanía nacional justificó en el discurso oficial la decisión de evitar cualquier medida armonizadora en el terreno social, a pesar de que a lo largo de la década anterior resultó evidente la *adhesión unilateral y subordinada* de las políticas gubernamentales mexicanas a las del país vecino, así como a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. En cambio, la utilización del argumento de la soberanía no impidió la creación de órganos supranacionales o la

⁴ Conforme a la parte III del artículo XXIV del Acuerdo General se entiende por zona de libre comercio: "...un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas...con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio".

⁵ Robinson, Ian, *North American Trade as It Democracy Mattered*. Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa and International Labor Rights Education and Research Fund, Washington, 1993, pp. 21-23; Andrés Peñaloza Méndez, "Objetivos", en A. Arroyo et al., *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, RMACL, México, 1993, pp. 45-48.

adopción de sanciones para proteger otro tipo de intereses, como los vinculados a la propiedad intelectual.⁶

La verdadera naturaleza del Tratado se pondría de manifiesto en la fase final de las negociaciones, sobre todo a la luz de la defensa de este instrumento por la administración estadounidense como la principal garantía de que los cambios experimentados en las políticas económica y exterior mexicanas durante el régimen del presidente Salinas tendrían continuidad. Quedó entonces claro que brindar seguridad a las inversiones, ante el alto grado de discrecionalidad que autoriza la institucionalidad mexicana, fue desde el comienzo el objetivo prioritario. Ello explica por qué los gobiernos tanto de Estados Unidos como de Canadá entendieron que no deberían condicionar la firma del TLCAN al avance en la transición a la democracia, a la exigencia de un cumplimiento estricto de las normas laborales o al aumento previo de los niveles de remuneración, ubicados entre los más bajos del mundo en desarrollo.

Las marcadas asimetrías económicas recibieron en el TLCAN un tratamiento indirecto, a través de ritmos diferentes de desgravación arancelaria.⁷ Se descartaron otras alternativas capaces de suavizar el impacto de la integración comercial o de dar respuesta a viejos problemas de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Mientras el TLCAN garantiza la libre circulación de bienes, servicios y capitales, la política migratoria seguirá siendo decidida unilateralmente por Estados Unidos. Tampoco se crearon fondos compensatorios para impulsar el

6 *Ibid.*

7 Se ha estimado que México es cinco veces más pobre y dos veces más grande en relación con Estados Unidos y Canadá, que lo que lo eran España y Portugal frente a Alemania y Francia, cuando ingresaron en la Comunidad Económica Europea. Además, la relación entre el tamaño de la economía mexicana y la estadounidense es de 1 a 20. Las diferencias entre los respectivos ingresos per cápita son igualmente marcadas: Estados Unidos US\$ 21 082; Canadá, US\$ 19 600; y México, US\$ 2 165. Además de las notables diferencias a nivel de infraestructura (camino, aeropuertos, transportes y servicios en general) se destaca la asimetría salarial. En el sector manufacturero, el salario equivalía en México a Estados Unidos aproximadamente 15 por ciento del existente en 1989. En 1975, por el contrario, representaba 31 por ciento, lo que da idea del proceso de diferenciación experimentado en ese periodo. Phyllis Dininio, *North American Free Trade Agreement: Free for Whom?*, Harvard Business, Boston, 1992.

desarrollo de la infraestructura y el gasto social en la economía más débil.

En este terreno los argumentos neoliberales se tradujeron en una visión oficial optimista de los resultados del libre comercio: los tres países resultarían beneficiados en materia de inversiones, modernización, empleo, salarios y productividad al conformarse un nuevo espacio económico de 360 millones de habitantes y posibilidades de complementación favorecidas por la vecindad geográfica (3 200 kilómetros de fronteras entre México y Estados Unidos). Según esta perspectiva, sin necesidad de condicionamiento formal alguno, el TLCAN generaría en México efectos democratizadores y aumentaría el bienestar social por la vía del incremento de los empleos y las remuneraciones, lo que corregiría gradualmente los factores que provocan el fenómeno migratorio.

b) Otro aspecto de la estrategia de negociación del TLCAN que explica la ausencia de previsiones sociales en su texto original atañe a la escasa participación de las organizaciones laborales, ambientales y de derechos humanos en las negociaciones, situación que abarcó a los tres países. Por el contrario, el sector empresarial tuvo en México y en Estados Unidos un papel protagónico, mientras que en Canadá fue menos relevante.

Debido al carácter prioritario que el TLCAN tuvo en el proyecto económico del presidente Salinas y a la escasa experiencia en materia de tratados comerciales, los preparativos para las negociaciones incluyeron la formación dentro de la Secretaría de Comercio de una unidad especializada: la Oficina de la Negociación del TLCAN. Paralelamente se creó el Consejo Asesor del Tratado, integrado por representantes de los sectores laboral, agropecuario, empresarial y académico. Oficialmente, su papel debía orientarse a mantener informada a la comunidad sobre el avance de los trabajos, además del asesoramiento a los negociadores.⁸

⁸ Luis Rubio, *¿Cómo va a afectar a México el TLCAN?*, FCE, México, 1992, p. 132; Herminio Blanco, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, FCE, 1994, p. 163.

Sin embargo, la integración del cuerpo asesor sólo consideró a las organizaciones reconocidas por el gobierno y que forman parte de una estructura de representación corporativa, de tendencias monopólicas y dotadas de poderes coactivos de agremiación, como ocurre en el caso de los sindicatos y las cámaras empresariales. Estas mismas organizaciones fueron convocadas para legitimar la estrategia pactista iniciada en la administración del presidente De la Madrid y que se mantiene en la actualidad como forma de sujetar los aumentos salariales a los objetivos de la política antiinflacionaria. De ahí que los opositores al TLCAN en México han cuestionado el grado de representatividad social del Consejo Asesor, sobre todo en lo que se refiere a los intereses de los trabajadores y de las pequeñas y medianas empresas.⁹

Por su parte, el sector privado creó un órgano especializado —la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE)— integrado por las principales organizaciones. Los empresarios mexicanos fungieron como asesores a lo largo de todas las negociaciones y prepararon numerosos estudios por rama industrial, utilizados para fijar la posición oficial.¹⁰

Este sector rechazó abiertamente y la consideración de la dimensión social del proceso de integración. Ejemplo de ello fue la declaración de la Confederación Patronal de la República Mexicana en contra de incluir en el TLCAN regulaciones en materia laboral, bajo el argumento de que el trabajo no es artículo de comercio. Por el contrario, desde 1988 y a lo largo de las negociaciones, esta organización intentó por todos los medios a su alcance lograr una reforma laboral interna, con el propósito de contar con una mayor flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo y adoptar prácticas semejantes a los estadounidenses, como es el caso del pago de salarios por hora.¹¹

El movimiento obrero oficial mexicano, como resultado de su

⁹ RMALC, "Nuestro balance de la negociación formal sobre el TLCAN", noviembre de 1992, mimeo., p. 3.

¹⁰ Luis Rubio, *op. cit.*, pp. 124-127.

¹¹ Graciela Bensusán, "Los empresarios y la legalidad laboral", en *Revista Sociológica*, UAM-A, mayo-agosto de 1993, pp. 141-162.

tradicional subordinación al gobierno, dejó en manos de los negociadores la defensa de los intereses de sus agremiados frente a la integración. Aunque tanto la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) como el Congreso del Trabajo –órgano cúpula que aglutina a las principales centrales, federaciones y sindicatos– estuvieron representados en el Cuerpo Asesor, no plantearon exigencias ni condicionamientos específicos para dar su aval a la estrategia gubernamental. Por el contrario, orientaron su acción a debilitar cualquier esfuerzo encaminado a lograr la defensa trinacional de una propuesta social para el TLCAN, aun cuando muchos de los planteamientos pudieran tener efectos positivos para México.

La participación de la sociedad estadounidense en la negociación del instrumento trilateral también fue restringida. En medios sindicales de ese país se ha sostenido que “la negociación del TLCAN ha sido la más resguardada en la historia de Estados Unidos”, como resultado del interés gubernamental de escapar al escrutinio del Congreso y de los diversos sectores de la sociedad, sobre todo de quienes reclamaban un acuerdo capaz de generar beneficios en favor de los trabajadores y proteger el medio ambiente.¹²

Al lado de los legisladores republicanos y de los gobernadores de los Estados, los grupos empresariales de alto nivel brindaron un amplio apoyo al TLCAN en Estados Unidos. Entre estos grupos se encontraban la Cámara de Comercio de ese país, la Asociación de Manufacturas y las más importantes compañías transnacionales, además de importantes organizaciones de agricultores.¹³

A diferencia del apoyo dado por los empresarios mexicanos y estadounidenses, salvo algunas excepciones, sus contrapartes canadienses se mantuvieron ajenas y cautelosas frente a las oportunidades que ofrecía la extensión a México del acuerdo negociado con Estados Unidos en 1989. Según un observador de

¹² Véanse al respecto las declaraciones de Ronald Blackwell, asesor económico del Sindicato Unido de Trabajadores del Vestido y Textiles, en *La Jornada*, 5 de julio de 1993.

¹³ Joachim Bamrud, *A Nation Divided: The U.S. Conflict Over NAFTA*, U.S. Latin Trade, septiembre de 1993.

este proceso, la reticencia se debió a la falta de comprensión de los cambios experimentados en la economía mexicana y al factor de riesgo derivado de la situación política de este país. También se explica por la casi nula importancia de las inversiones canadienses en México y del comercio bilateral.¹⁴

c) A pesar del papel marginal de las organizaciones sociales en las negociaciones, éstas lograron conformar una agenda laboral como parte de las propuestas encaminadas a corregir una estrategia de integración en la que se privilegiaba el punto de vista y los intereses de los grupos económicos más poderosos de la región. La creación de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, junto a sus contrapartes en los otros países, permitió articular a sindicatos y agrupaciones sociales independientes en torno a demandas relacionadas con los aspectos laborales, ambientales, de derechos humanos y migratorios.

La exigencia de una Carta de Derechos laborales y sindicales vinculada al TLCAN respondía a la expectativa de defender los derechos adquiridos y promover, al mismo tiempo, una armonización hacia arriba de los niveles de protección y salariales. Entre los aspectos más relevantes de la Carta estaban la libertad sindical y el derecho de huelga, la homologación de la contratación colectiva por rama industrial, la protección efectiva del trabajo de mujeres, menores y minusválidos y los mecanismos tendientes a garantizar su cumplimiento.

Las objeciones al TLCAN provenientes de los sindicatos estadounidenses y canadienses se centraron en las drásticas diferencias salariales y de los niveles reales de protección social entre México y sus respectivos países. Como consecuencia de las asimetrías laborales el TLCAN se convertiría en un instrumento de armonización hacia abajo de los estándares vigentes: las condiciones de vida y de trabajo en las economías más fuertes resulta-

¹⁴ Mientras la inversión estadounidense en México ascendió a 60 por ciento del total en 1992, la correspondiente a Canadá fue del orden de 1 por ciento. Alrededor de 70 por ciento del comercio exterior en México corresponde a importaciones y exportaciones provenientes o dirigidas a Estados Unidos. Jeff Silverstein, *A Nation Undecided: Canada Thinks Twice About NAFTA*, U.S. Latin Trade, septiembre de 1993.

rían afectadas sin que los asalariados mexicanos obtuvieran de ello ninguna ventaja.

El caso de las *maquiladoras* en la frontera norte de México dio lugar a la creación de una coalición binacional –México-Estados Unidos–, con la participación de organizaciones laborales, religiosas, ecologistas y de mujeres, cuya meta principal fue la promoción de un código de conducta para evitar los abusos y corregir los problemas laborales y de medio ambiente creado por esa industria en sus diversas ramas.¹⁵

El eje central del debate en este rubro, que se intensificaría con el triunfo electoral del candidato demócrata a la presidencia, giró en torno a las consecuencias del TLCAN sobre el empleo. El temor de una fuga hacia el sur originada por el atractivo de los bajos salarios y el control gubernamental de los sindicatos generó una fuerte oposición al TLCAN, reanimada por la participación del candidato independiente Ross Perot.

Las estimaciones acerca de la posible pérdida de empleos en Estados Unidos variaron según los diversos estudios realizados. En general, según lo hizo notar la Oficina de Evaluación Tecnológica del Congreso de Estados Unidos (OTA, por sus siglas en inglés), las estimaciones cuantitativas partieron de supuestos inciertos, como el nivel que alcanzaría la inversión y la evolución de la productividad en México. Por ello se ha concluido que no se conoce con certeza cuál será el balance real entre la creación y la destrucción de empleos causada por el TLCAN. Aunque se calcula que los efectos serán poco significativos durante los primeros cinco años, debido al carácter gradual de las nuevas regulaciones comerciales, se estima que el impacto puede ser muy importante en el largo plazo. En cualquier caso, propone la OTA, deben crearse desde el principio los mecanismos para suavizar las consecuencias sobre quienes resulten afectados.¹⁶

¹⁵ Jeremy Brecher y Tom Costello, *Global Village vs. Global Pillage: One World Strategy for Labor*, International Labor Rights, Education and Research Fund, Washington, 1991.

¹⁶ U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *U.S.-México Trade: Pulling Together or Pulling Apart*, ITE-545, Washington, 1992.

Conforme a algunas estimaciones disponibles, provenientes de sectores defensores del TLCAN, éste contribuiría a crear un número de empleos netos que en Estados Unidos varía entre 60 mil –según los cálculos más conservadores– hasta 170 mil. Por el contrario, los críticos del TLCAN –como es el caso de la AFL-CIO–, indican que habría una pérdida de entre 220 y 550 mil empleos.¹⁷

Aunque ha habido relativo consenso en que México sería el ganador en materia de creación de empleos, no hay claridad acerca de cuál será su efecto real en el mercado del trabajo. Si se considera que el tamaño de su economía es veinte veces menor que la estadounidense, puede esperarse un impacto mayor. Sin embargo, si bien el aumento de la inversión impulsará el crecimiento de los empleos, la competencia con las empresas del norte puede llevar a la quiebra a las mexicanas tanto por su menor eficiencia como por su menor tamaño.¹⁸

d) La respuesta oficial a la irrupción de los temas laborales en el escenario del TLCAN se encaminó a contrarrestar principalmente las objeciones de los sindicatos y organizaciones sociales de Estados Unidos y Canadá. En particular importaba la presión de estas organizaciones sobre los congresistas, quienes debían dar primero su voto a favor de la autorización para que el presidente Bush negociara el TLCAN a través de la vía rápida (*fast track*) y, en la siguiente etapa, para lograr la ratificación del texto firmado por los Poderes Ejecutivos de los tres países.

Aún más efectiva que el peso de los argumentos neoliberales centrados en la naturaleza del acuerdo y en las ventajas generalizadas del libre comercio, fue la solución adoptada para rechazar la armonización hacia arriba de la protección laboral. La comparación de los estándares vigentes en cada país mostró que la legislación mexicana era en algunos rubros superior a la estadounidense. El presidente Bush, en su plan de acción sobre temas laborales y ambientales, informó a los legisladores de su país que

¹⁷ Joachim Bamrud, *op. cit.*

¹⁸ *Ibid.*

México tenía una “fuerte protección laboral...comparable a la de Estados Unidos, Europa y otros países industrializados”.¹⁹

Aunque en esa oportunidad no se dio respuesta alguna a las reclamaciones sustentadas en la ineffectividad de la legislación mexicana, la certificación del presidente Bush permitió a los negociadores del TLCAN circunscribir la agenda laboral oficial a propósito de cooperación, como si las consecuencias de la ostensible disparidad en las condiciones reales de trabajo y en los salarios pudieran atenderse mediante la investigación comparada y la asistencia técnica.

La promoción de dos acuerdos en materia laboral, casi en secreto, sin poderes coactivos y limitados a la elaboración de estudios en puntos tales como trabajo de menores, seguridad e higiene, conflictos laborales, estadísticas, productividad y calidad, fue una salida que con el triunfo del presidente Clinton se revelaría como insuficiente.²⁰

La firma del primero de estos acuerdos y el plan de acción del presidente Bush, uno de cuyos compromisos más importantes se refería a los programas de ayuda para los trabajadores de su país afectados por el TLCAN, le permitió obtener una votación favorable en el Congreso.²¹ Al autorizarse el procedimiento de vía rápida, ese órgano perdía la facultad para alterar el texto negociado por el Ejecutivo y debía limitarse a aprobarlo o rechazarlo en forma total dentro de un plazo de 90 días legislativos, contados a partir de la fecha en que fuera sometido a su consideración.

Finalmente, con el propósito de evitar que se reactivaran las presiones de los congresistas demócratas y de la AFL-CIO en contra del TLCAN, se celebró un nuevo acuerdo entre los gobiernos de Estados Unidos y México, en forma tan sorpresiva como se firmaron los anteriores instrumentos de cooperación. Esta vez se

¹⁹ U.S. Congress, *op. cit.*, p. 78, nota 1.

²⁰ El primero de estos acuerdos, llamado Memorandum de Entendimiento en Materia Laboral, fue firmado el 3 de mayo de 1991 y vinculó a México y Estados Unidos. El segundo se formalizó un año más tarde entre México y Canadá.

²¹ El resultado en la Cámara de Representantes fue 231 votos a favor y 192 en contra de la vía rápida de negociación. En el Senado, se obtuvieron 59 y 56 votos, respectivamente. Phyllis Dininio, *op. cit.*

creó una comisión consultiva sobre cuestiones laborales cuya competencia abarcó aspectos no comprendidos hasta entonces, pero que, como en los otros acuerdos, debían dar lugar a la adopción de programas de trabajo conjuntos e intercambio de información.²²

Es importante observar que, por primera vez, en esta fase de las negociaciones se reconoció la necesidad *de acentuar en cada país la aplicación de leyes y reglamentos en materia laboral*. Se trataba sin embargo de una débil respuesta a quienes consideraron insuficiente la sola comparación de los estándares laborales formalmente reconocidos a los trabajadores mexicanos, e insistieron en la necesidad de crear mecanismos para sancionar las violaciones a los derechos laborales denunciadas dentro y fuera del país a lo largo de las negociaciones.

Al respecto, las declaraciones del director del *American Friends Service Committee*, son ilustrativas del punto de vista de los opositores al TLCAN: "La legislación laboral mexicana es probablemente la más progresista en el mundo entero, pero nadie en ese país le presta atención alguna."²³

2. La batalla por las sanciones comerciales

Aunque el candidato demócrata en las elecciones presidenciales estadounidenses de noviembre de 1992 dio su respaldo al TLCAN, firmado por los gobiernos de los tres países en ese mismo mes, desde la misma campaña se advirtió que el apoyo estaba condicionado a la reapertura de las negociaciones con el propósito de acordar, de manera complementaria, disposiciones de naturaleza ambiental y laboral.²⁴

En un principio, los planteamientos de ese partido en relación con los mecanismos que debían crearse para evitar el "dum-

²² Entre los nuevos temas se incluyeron los siguientes: legislación laboral en general, normas aplicables a los trabajadores migrantes, programas de capacitación para trabajadores y mecanismos para facilitar la innovación tecnológica. El texto del Acuerdo Binacional, firmado el 14 de septiembre de 1992, se encuentra en *La Jornada*, 15 de septiembre de 1992.

²³ Jeremy Brecher y Tom Costello, *op. cit.*, p. 23.

²⁴ Discurso de campaña del candidato demócrata a las elecciones presidenciales en Estados Unidos, 4 de octubre de 1992, citado por Robinson, *op. cit.*, p. 37.

ping social" fueron sumamente vagos. Sin embargo, un primer impacto del cambio de equipo gobernante fue la mayor politización del discurso en torno al TLCAN, tanto de los defensores como de sus críticos. En la reunión celebrada en Austin, Texas, entre el entonces presidente electo William Clinton y el presidente Salinas, el primero planteó la necesidad de "ahondar la democracia" como condición de cualquier pacto comercial.²⁵

Un destacado opositor al TLCAN, el senador demócrata Patrick Moynihan, manifestó: "Todavía se nos pide que aprobemos un acuerdo de libre comercio con un país que no es libre...El proceso [electoral] de acuerdo con la ley no es algo garantizado en México. Pensar que esto no es relevante para un acuerdo de libre comercio sería negar un problema elemental."²⁶

Opiniones de esta naturaleza dominarían el debate a lo largo de la fase final de las negociaciones. Inclusive los argumentos de quienes apoyaban al TLCAN combinaron las razones económicas, como el peligro de afectar los empleos estadounidenses vinculados a las exportaciones en caso de rechazarse ese instrumento trilateral, con otras de tipo político. Así, por ejemplo, Lee Hamilton, presidente del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, opinó que de fracasar el TLCAN se dañaría la relación bilateral y se atentaría contra la reforma económica emprendida por el presidente Salinas, cuya continuidad debía institucionalizarse mediante el pacto comercial:

El liderazgo político de México está dividido sobre la cuestión de la reforma. Un bando, encabezado por el presidente Salinas, apoya la liberación económica y una política exterior internacionalista. El otro pugna por más control estatal de la economía y una política exterior aislacionista. La aprobación del TLCAN tendrá que favorecer permanentemente el balance mexicano en dirección de la reforma.²⁷

Este punto de vista extracomercial fue compartido por altos funcionarios de la nueva administración estadounidense, como

²⁵ *Excelsior*, 4 de febrero de 1993.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *La Jornada*, 1 de julio de 1993.

fue el caso del secretario de comercio, Ronald Brown, y del representante comercial del presidente Clinton, Mickey Kantor.²⁸

Al desdibujarse los límites estrechos en que el gobierno del presidente Bush quiso mantener los temas laborales, apoyando el punto de vista oficial mexicano, se creó un espacio propicio para colocar los reflectores sobre los factores institucionales –tanto jurídicos como políticos– en los que se sostienen las estrategias de competitividad sustentadas en el abatimiento de los costos laborales, como es el caso en México del control gubernamental sobre los sindicatos o la ausencia de tribunales laborales independientes e imparciales. En estas condiciones, los argumentos de corte *neoinstitucional* tuvieron una mayor presencia en el debate e influyeron en las posiciones de los negociadores estadounidenses.

a) Un ejemplo del aprovechamiento del enfoque neoinstitucionalista en el diagnóstico y en las propuestas encaminadas a corregir el carácter exclusivamente comercial del texto original del TLCAN se encuentra en el documento preparado por la OTA. En él se proponen un conjunto de políticas internas y mecanismos trilaterales destinados a promover una nueva estrategia de integración cuyo eje sería el aumento de la productividad y de los salarios, así como la eliminación de la marcada desigualdad social existente tanto en México como en aquel país.²⁹

Entre las medidas que podrían tener una incidencia directa sobre la legislación laboral, en particular sobre su cumplimiento efectivo y en el cambio del sistema sindical corporativo y subordinado al Ejecutivo existentes en México, se recomendaron los siguientes: 1. Reconocer las *debilidades potenciales* de los actuales sistemas de protección al trabajo tanto en México como en Estados Unidos y la necesidad de corregirlas mediante la adopción de una carta social, un plan de implantación de sus principios y una comisión trilateral en materia laboral con autonomía frente a los gobiernos; 2. Crear formas de participación de los trabajadores en las empresas norteamericanas –instaladas en

²⁸ *Excélsior*, 9 de julio de 1993.

²⁹ U.S. Congress, OTA, *op. cit.*

dos o más países— con el propósito de lograr un mayor acercamiento entre los sindicatos, favorecer la independencia de las organizaciones mexicanas frente al gobierno y promover una armonización paulatina de los estándares laborales; 3. Fijar salarios mínimos por rama industrial, considerando los distintos niveles de desarrollo de las economías; 4. Establecer mecanismos trilaterales de resolución de las diferencias en temas laborales, con competencia en la evaluación de los patrones de cumplimiento de la legalidad laboral de cada país, de los principios comunes que se incluyeran en la Carta Social o de las normas internacionales ratificadas por México, Estados Unidos y Canadá; 5. Adoptar medidas destinadas a acortar el tiempo de trabajo, aumentar las vacaciones y promover licencias de entrenamiento y calificación, por medio de acuerdos sectoriales o cambios legislativos en los tres países; 6. Crear una comisión trilateral sobre el futuro de la democracia en Norteamérica, como condición para garantizar un contexto político favorable a una nueva estrategia de integración sustentada en las fortalezas de cada país, en lugar de apoyarse en sus debilidades —como los bajos salarios mexicanos o la docilidad sindical.

La simple enumeración de estas propuestas revela un enfoque radicalmente distinto —puede decirse que opuesto— al que acompañó las negociaciones durante la primera fase del TLCAN. Sin embargo, como se verá, el documento de la OTA —ampliamente apoyado por un estudio comparativo de la situación laboral mexicana y estadounidense, así como de las principales asimetrías— distaría de verse reflejado en el texto del acuerdo complementario negociado por los Poderes Ejecutivos de los tres países en la fase final.

b) Las negociaciones en materia laboral comenzaron el 17 de marzo de 1993 y finalizaron el 14 de agosto de ese año, después de seis rondas de trabajo y dos reuniones ministeriales.

México asumió una posición defensiva y concibió distintos candados para preservar intacto tanto el régimen sindical corporativo como, más en general, el derecho a decidir internamente la suerte futura de la legislación laboral y el sistema de justicia correspondiente. Los tres puntos con que delimitó las negociaciones señalaban que los acuerdos paralelos no debían ocultar

ninguna forma de proteccionismo, reabrir la discusión sobre el texto ya negociado ni afectar la soberanía nacional.³⁰

A lo largo de esta fase, las discrepancias entre los tres países se dieron respecto de la posibilidad de incluir sanciones comerciales en caso de incumplimiento de los acuerdos, las facultades, competencia y grado de autonomía que debía asignarse a la Comisión Laboral Trinacional y los temas que quedarían bajo la supervisión y los poderes coactivos de este órgano.

La posición estadounidense inicial consideraba varias opciones, que se distinguían por la naturaleza y el alcance de los mecanismos tendientes a fortalecer el cumplimiento de las normas laborales. Sin embargo, se terminó por plantear la exigencia de sanciones comerciales así como la creación de un Secretariado con organización y presupuesto independiente de los gobiernos y mandato para formular estándares laborales comunes exigibles después de un determinado periodo.³¹ Paralelamente, se consideró necesario promover en México una reforma salarial y la reestructuración del sistema judicial para garantizar el debido proceso legal.³²

Aunque a la mitad de las negociaciones las posiciones estadounidenses se radicalizaron y se insistió en que la viabilidad del TLCAN dependía de que los acuerdos paralelos (laboral y ambiental) tuvieran verdaderos *dientes*, capaces de reforzar el cumplimiento de la legalidad vigente y de los estándares comunes que llegaran a adoptarse, estas expectativas encontraron una inmediata y fuerte resistencia. Ello ocurrió no sólo en México y en Canadá, sino también en los medios empresariales estadounidenses y entre los legisladores republicanos de ese país. Siete grandes asociaciones de empresarios enviaron una carta al representante comercial del presidente Clinton, donde se advertía que debían eliminarse las sanciones comerciales así como la exigen-

30 Herminio Blanco, *op. cit.*, p. 228.

31 En relación con las tres opciones inicialmente consideradas por el gobierno del presidente Clinton, a sugerencia del National Economic Council, véase Robinson, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

32 *Excelsior*, 13 de julio de 1993. Véase también Néstor de Buen, "Acuerdos paralelos: versión interesante", *La Jornada*, 25 de abril de 1993.

cia de un Secretariado Autónomo como espacio institucional de la confrontación.³³

Igualmente se cuestionaba cualquier apoyo que la administración estadounidense pretendiera dar en el futuro a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que no habían sido hasta entonces ratificados por ese país, debido a la presión en contra ejercida por esas organizaciones empresariales. Esta objeción hacía referencia a un hecho paradójico: si bien México ratificó a lo largo de su historia 74 convenios de la OIT, Canadá y Estados Unidos sólo firmaron 27 y 11, respectivamente.³⁴

Una reacción semejante se produjo en Canadá, cuando el ministro de Comercio flexibilizó su posición original para admitir la posibilidad de aceptar multas económicas a fin de fortalecer el cumplimiento de los acuerdos. Una de las organizaciones más importantes de ese país, la Cámara Canadiense de Comercio, advirtió que si las sanciones comerciales o las multas formaban parte del TLCAN, se retiraría el apoyo a los negociadores oficiales.³⁵

El gobierno estadounidense, comprometido con los opositores al TLCAN a conseguir acuerdos paralelos con verdaderos poderes coactivos y presionado por quienes respaldaban el texto original negociado por el presidente Bush, estaba obligado a encontrar un punto de equilibrio. El propio secretario de comercio de ese país lo reconoció públicamente: "Las comisiones que se establezcan deberán tener 'dientes', pero seremos precavidos en cuanto a que esos 'dientes' no acaben con las ventajas de invertir y comerciar en México."³⁶

Un sector de los legisladores republicanos —27 senadores y 18 diputados— se alinearon con la opinión de las organizaciones

33 Entre las organizaciones firmantes se encontraban las siguientes: Business Round Table, Council of the Americas, Emergency Committee for American Trade, The National Association of Manufacturers y U.S. Chamber of Commerce; Robinson, *op. cit.*, p. 40.

34 Herminio Blanco, *op. cit.*, p. 251.

35 Robinson, *op. cit.*

36 *La Jornada*, 19 de abril de 1993.

empresariales: "El TLCAN es primero y antes que nada un acuerdo comercial. La administración debe entender que si va demasiado lejos en cortejar a los sindicatos y grupos ambientalistas corre el riesgo de transformar al TLCAN en un paquete irreconocible que no atraerá a sus principales simpatizantes en el Congreso." ³⁷ Por el contrario, en los medios demócratas se buscaba asegurar que el gobierno no cediera a estas presiones. Se advertía a empresarios y republicanos que se estaban colocando peligrosamente al lado de los opositores al TLCAN con el riesgo, según la opinión del senador demócrata Max Baucus, de *ganar la batalla y perder la guerra*, puesto que el Congreso de ese país —donde se sellaría finalmente la suerte del pacto comercial— no lo aceptaría sin *estrictos* poderes de sanción.³⁸

En este contexto y durante la tercera ronda de negociaciones, México hizo sus contrapropuestas. En ellos se negaba a la Comisión Trinacional competencia para iniciar cualquier tipo de investigación, tarea que quedaría a cargo de un Comité de Expertos de la OIT. Este Comité no tendría atribuciones para recomendar la aplicación de sanciones y debía limitarse a emitir un dictamen, sin facultades para obligar su cumplimiento. La investigación y las consultas sólo procedían si el Comité encontraba una *injustificable, persistente y sistemática* violación en materia de salud y seguridad e higiene en el trabajo, único estándar laboral sujeto a supervisión internacional. Para respaldar esta contrapropuesta, que introducía rígidos candados sobre la situación laboral mexicana para garantizar a futuro la sobrevivencia del corporativismo sindical y la transgresión con impunidad de la legalidad vigente, se reiteró el criterio avalado por el presidente Bush: "la legislación mexicana otorga un número mayor de derechos para los trabajadores que la de Canadá o Estados Unidos. Nuestra ley proporciona además —según lo informó el jefe del equipo negociador mexicano al Senado de este país— una mayor cobertura y un mayor número de instancias para los derechos de los trabajadores."³⁹

³⁷ Declaraciones del diputado Jim Kolbe. *Excélsior*, 4 de mayo de 1993.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Excélsior*, 25 de mayo de 1993.

c) Tampoco durante esta fase fue posible articular las posiciones sindicales en los tres países en torno al alcance que debía tener el acuerdo laboral paralelo al TLCAN. El sindicalismo oficial mexicano avaló la posición defensiva de los negociadores de su país y se opuso a la creación de comisiones supranacionales, la adopción de sanciones comerciales, la homologación de las normas laborales y, sobre todo, a que los derechos colectivos fueran objeto de cualquier tipo de supervisión.⁴⁰ Un documento preparado por la CTM consideró que cualquiera de estas medidas atentaría contra la soberanía nacional y propiciaría la división del movimiento obrero. A pesar de las frecuentes denuncias por los controles salariales, el mal funcionamiento de los tribunales laborales o la intromisión del Poder Ejecutivo en el ejercicio de los derechos colectivos, se juzgó innecesario alcanzar cualquier correctivo a través del acuerdo laboral.⁴¹ Esta posición se sostuvo también durante el XIII Congreso Continental de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), realizado en Toronto el 23 de abril de 1993. Aun cuando la delegación mexicana no pudo evitar en esa oportunidad que se adoptara una resolución que recomendaba incluir una Carta Social en todos los procesos de integración económica, incluido el TLCAN, en cambio se eliminó por su intervención la propuesta de adoptar sanciones comerciales a los países que violaran los estándares laborales reconocidos internacionalmente.⁴²

Por su parte, los sindicatos estadounidenses, a través de la AFL-CIO, mantuvieron su posición anti-TLCAN y condicionaron su apoyo futuro a la negociación de acuerdos complementarios verdaderamente coactivos. Al respecto es importante observar que esta organización se preocupó más por subrayar los problemas vinculados a la ineffectividad de la legislación laboral y los bajos salarios mexicanos que por exigir en su propio país mayores garantías para el ejercicio de la libertad sindical y los derechos colectivos o corregir las violaciones a la legalidad laboral en las

40 *La Jornada*, 12 de junio de 1993.

41 *Ibid.*, 3 de junio de 1993.

42 *Ibid.*, 24 de abril de 1993.

pequeñas y medianas empresas, situación que explica en parte la resistencia de las organizaciones empresariales estadounidenses a aceptar los “dientes” concebidos por el gobierno del presidente Clinton.

Si se considera la vertiginosa caída de la sindicalización en ese país durante los últimos quince años (de 45 por ciento a 16 por ciento) y los factores que puedan explicar el debilitamiento de la interlocución sindical, se advierte que esa organización descuidó una veta importante. Como lo señalan quienes han analizado ese fenómeno, además de la posible opción por la no sindicalización de los trabajadores y de las transformaciones experimentadas por los mercados laborales –precarización, terciarización y feminización–, se observa allí una fuerte oposición patronal en contra de las formas colectivas de representación. Ésta descansa tanto en las disposiciones institucionales que autorizan las campañas contra los sindicatos, como en el uso “extensivo” de los derechos patronales y en la frecuente violación de las normas legales que protegen el derecho de sindicalización frente a las prácticas laborales irregulares. Igualmente, se alude al carácter *verdaderamente limitado* del derecho de los sindicatos para acceder a los trabajadores y a la escasa importancia de las penalidades previstas en caso de violaciones patronales a la libertad sindical.⁴³

Si bien no pueden ignorarse factores de otra índole que intervienen en la declinación sindical en ambos países, en el debate sobre el TLCAN quedaron ocultas las debilidades potenciales de la legislación y el sistema judicial estadounidense en su capacidad para garantizar los derechos básicos a la sindicalización, a la contratación colectiva y a la huelga. Por el contrario, a partir de una visión unilateral de la cuestión, el énfasis se centró exclusivamente en la fragilidad de la democracia y el Estado de Derecho en México y en el carácter subordinado y corporativo del sindicalismo en este país, elementos que contribuyen a explicar el marcado desequilibrio entre el capital y el trabajo a que da lugar el modelo laboral mexicano.

⁴³ U.S. Congress, OTA, *op. cit.*, p. 89.

La posición de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) respecto de los acuerdos complementarios consideró la necesidad de aceptar las comisiones trinacionales en materia laboral y ecológica, como anteriormente se habían establecido en temas muy diversos del texto original. Estas comisiones debían tener funciones de *coordinación, investigación, información y asesoría en algunos casos de recomendación y canalización, pero no poder de sanción*. Se planteó también la necesidad de crear comisiones supranacionales donde tuviera cabida la amplia participación social, con independencia de los organismos gubernamentales.

De acuerdo con el punto de vista de la RMALC, el marco jurídico laboral existente en México es superior al de los países del norte; el problema radica en su cumplimiento. Por ello se propuso llevar la discusión al terreno del fortalecimiento de la democracia.⁴⁴

En lugar de las sanciones comerciales aplicables al sector de actividad o al país, esta organización sostuvo el principio de la reparación del daño causado por medio de indemnizaciones a la vez que la posibilidad de aplicar sanciones a las empresas que pretendan tomar ventajas competitivas sustentadas en la violación de los acuerdos o de las legislaciones nacionales.⁴⁵

d) En esta fase de negociaciones el excandidato a la presidencia, Ross Perot, realizó una intensa campaña anti-TLCAN, en la que alertaba sobre la amenaza que este instrumento implicaba para los empleos y salarios estadounidenses, para lo cual se apoyó en las tendencias de la década precedente: a partir de los ochenta, según sus estimaciones, 2 millones de empleos manufactureros emigraron a Asia y 600 mil a México, con la consiguiente afectación de la ocupación y de los ingresos.⁴⁶ Por el contrario, los argumentos del gobierno del presidente Clinton insistían en la importancia de los empleos vinculados a las expor-

⁴⁴ En torno a las principales semejanzas y diferencias entre los estándares laborales de los tres países, véase Roy, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

⁴⁵ Véase Manuel García Urrutia, "Los acuerdos sociales del TLCAN y la soberanía", *La Jornada*, 29 de julio de 1993, y RMALC, "Agenda social", mayo de 1993, mimeo.

⁴⁶ *La Jornada*, 31 de mayo de 1993.

taciones de Estados Unidos a México. Estos ocupaban en 1992 a 700 mil trabajadores y se incrementarían a 900 mil en 1995, gracias al TLCAN. Según la información proporcionada a la prensa por el representante comercial, Mickey Kantor, los trabajos relacionados con las exportaciones hacia México tenían remuneraciones más altas –alrededor de 12 por ciento– que otras plazas en los demás sectores de la economía. Por su parte, el secretario de Trabajo estadounidense advirtió que las empresas de este país que buscan salarios bajos ya habían emigrado o lo harían próximamente hacia el sureste asiático y las regiones con características semejantes, independientemente del TLCAN. Argumentó que el impacto del comercio con México era insignificante frente al desplazamiento derivado del cambio estructural por el que atravesaba el país.⁴⁷

e) Tres factores contribuyeron para sacar las negociaciones del estancamiento en que se encontraban, ante la polarización de las posiciones de los tres países respecto de la estructura, responsabilidades y funcionamiento de las comisiones y del procedimiento para la solución de controversias. Por una parte, el viraje canadiense –originalmente alineado con la posición mexicana–, al aceptar la adopción de sanciones destinadas a hacer cumplir los acuerdos complementarios.⁴⁸ También influyó la decisión del presidente Clinton, debilitado políticamente por la prolongada batalla en el Congreso relacionada con el presupuesto, de utilizar los argumentos de los legisladores demócratas para advertir a México del riesgo de un inminente rechazo del TLCAN, en caso de que no contara con mecanismos para fortalecer el cumplimiento de los estándares laborales y ambientales. Paralelamente y aumentando la incertidumbre sobre el destino del TLCAN, una centena de congresistas de ese partido pidió al presidente Clinton que postergara el trámite de ratificación del pacto comercial, hasta en tanto se aprobara la reforma del sistema de salud.⁴⁹ Por último estaba el peligro generado por el fallo de un juez federal

⁴⁷ *Excélsior*, 29 de mayo de 1993.

⁴⁸ *La Jornada*, 5 de junio de 1993; *Excélsior*, 6 de junio de 1993.

⁴⁹ *Excélsior*, 24 y 25 de junio de 1993.

de Estados Unidos, que condicionaba el envío del TLCAN al Congreso de ese país a la presentación previa de un informe sobre el impacto ambiental del acuerdo comercial, con base en la petición de diversos organismos relacionados con temas ambientales.⁵⁰

Más aún que en la fase previa de las negociaciones, se hacían evidentes las diferentes condiciones políticas bajo las cuales transcurría la suerte del TLCAN en los dos países fronterizos. En México, el resultado de las negociaciones no influiría en modo alguno sobre la segura ratificación por parte de un Senado controlado por el Poder Ejecutivo y el partido de gobierno, ni la sociedad tenía los medios para presionar a sus supuestos representantes en el Poder Legislativo acerca del sentido de su votación, dados los rasgos autoritarios y corporativos del sistema político. Por el contrario, en el país vecino se ponían en juego los contrapesos al presidencialismo propios de un régimen democrático y, a la vez, se fortalecía su capacidad de presión frente al gobierno mexicano, urgido de obtener éxito en esta meta debido al carácter central del TLCAN en su proyecto económico.

A través de dos rondas finales, a nivel ministerial, se saldaron las diferencias entre los negociadores, cuatro meses después de que comenzaron los intercambios sobre temas laborales y ambientales.⁵¹ Por razones diversas, para los tres gobiernos la aprobación del TLCAN era más importante que la solución que se adoptara respecto de los puntos en conflicto, por lo que encontraron una salida cuyo acierto tendría ocasión de juzgarse durante la votación del TLCAN en el Congreso estadounidense.

3. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)

Si el contenido del ACLAN se evalúa desde la perspectiva del objetivo que terminó por convertirse en prioritario para el gobierno estadounidense —conservar los apoyos previos y conseguir el voto de algunos sectores indecisos, así como el de los opo-

⁵⁰ *La Jornada*, 1 de julio de 1993.

⁵¹ En relación con cada una de las rondas de trabajo y con sus resultados, véase Ian Robinson, *op. cit.*, pp. 37-46.

res necesarios para obtener una mayoría a favor de la ratificación del TLCAN— habría que concluir que se logró un resultado equilibrado. La Cámara de Representantes —donde se jugaba la suerte del pacto comercial— lo aprobó con sus acuerdos complementarios el 17 de noviembre de 1993, con 234 votos a favor y 200 en contra.

Por el contrario, si en verdad se aspiraba a poner un freno a las estrategias de competitividad sustentadas en los bajos salarios, el control o la represión sindical y la violación de los estándares de protección laboral, otro es el juicio al que se llega. Desde este punto de vista, el triunfo correspondió a los negociadores mexicanos: tal como estaba programado, el TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994 y para ello no tuvo que cederse nada que pusiera en peligro el control corporativo, la discrecionalidad estatal en la interpretación y aplicación de las normas laborales ni los bajos salarios que conforman una de las principales ventajas comparativas del país frente a sus nuevos socios comerciales.

Aunque algunos de los *candados* concebidos por el presidente Salinas tuvieron que abrirse para permitir que los *dientes* prometidos por los negociadores estadounidenses tuvieran espacio dentro del acuerdo laboral, es muy poco lo que podrán *morder* y lo harán sin consecuencias perentorias para quienes se benefician de la violación de los acuerdos.

a) Las principales características del ACLAN revelan que se trata de una regulación de bajo perfil, incluso de menor alcance que las condiciones previstas en la legislación comercial estadounidense, al no supeditar los intercambios a la existencia de garantías en el campo de los derechos colectivos. En efecto, el Acta de 1988 (*Omnibus Trade and Competitiveness Act*) considera las violaciones a los derechos laborales básicos —libertad de asociación, organización y contratación colectiva, edad mínima para trabajar, trabajo forzado y estándares mínimos en materia de salarios, horas, salud y seguridad en el trabajo— como *prácticas irregulares de comercio* susceptibles de generar acciones bajo el marco de la legislación comercial estadounidense.⁵² Si la existen-

⁵² Herzenberg Pérez López, *op. cit.*, p. 1

cia del Acuerdo inhibe la aplicación del Acta, las exportaciones mexicanas quedarán protegidas aun cuando se transgredan esos derechos básicos.

Aunque en el preámbulo del TLCAN, retomado en el Acuerdo, se invoca la determinación de “proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores” y se reconoce que esta protección “propiciará la adopción de estrategias competitivas de alta productividad en las empresas”, se mantiene vigente la “quimera neoclásica” del libre mercado sustentado en ventajas estáticas –discrecionalidad patronal, bajos salarios y debilidad sindical.⁵³

Prueba de lo anterior es que se deja en el plano estrictamente declarativo un conjunto de principios y propósitos laborales compartidos por los tres países, al menos en un plano formal. Aún más grave es que la libertad de asociación y el derecho a organizarse, el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga no serán materia ni siquiera de evaluación del patrón de cumplimiento por un comité de expertos, procedimiento reservado exclusivamente a las que se denomina como *normas técnicas laborales*. Éstas incluyen cuestiones tales como la prohibición del trabajo forzado, trabajo de menores, condiciones mínimas de trabajo, prácticas discriminatorias, enfermedades y lesiones profesionales y protección del trabajo migratorio (art. 27 del ACLAN).⁵⁴ Sin embargo, sólo las normas relacionadas con los salarios mínimos, el trabajo de menores y la seguridad e higiene en el trabajo pueden dar lugar, después de un largo y complicado proceso de solución de controversias, a las sanciones comerciales y ello sólo procede cuando exista una *pauta persistente de omisiones* en las aplicaciones de las normas –lo que supone insuficiente la violación en un solo caso; art. 49, definición de *pauta de conducta*, ACLAN.

⁵³ Ian Robinson, *op. cit.*, p. 43.

⁵⁴ En adelante, los artículos citados del ACLAN provienen del texto oficial, publicado en *Bitácora PAF* No. 8, TLCAN, México, Ecasa, 1994.

En consecuencia, no existen mecanismos correctivos de naturaleza alguna cuando se transgreden los derechos colectivos fundamentales, de cuya vigencia efectiva depende la creación de condiciones favorables para lograr una mayor efectividad del conjunto de la legislación. A la vez, se deja de lado la posibilidad de promover el fortalecimiento de los actores sindicales, sin lo cual será muy difícil restablecer un mínimo equilibrio entre los intereses del capital y el trabajo, sobre todo si se considera el carácter predominantemente transnacional de las empresas competidoras en el norte del continente americano.

b) Aunque el acuerdo ha sido denominado como "de Cooperación", su contenido y sus procedimientos traspasan este propósito para alcanzar los linderos de la supervisión trilateral, con las excepciones temáticas recién expuestas. Prueba de ello es que además de las obligaciones específicas que deben traducirse en acciones gubernamentales para reforzar internamente el cumplimiento de las leyes laborales, se prevén evaluaciones de *los patrones de conducta* nacionales a cargo de comités de expertos independientes y procedimientos de solución de controversias que, como se dijo, pueden concluir en la adopción de sanciones comerciales.

Sin embargo, esta alternativa tiene un restringido potencial para prevenir y/o corregir las violaciones a la legalidad porque sólo procede en rubros de menor importancia. Aunque puede darse el caso, las empresas exportadoras no utilizan con frecuencia el trabajo de menores, con excepción de las dedicadas a la producción agrícola, ni pagan menos del salario mínimo general. Además, el complicado proceso previsto para sancionar las violaciones puede ser detenido por el pago de contribuciones monetarias, sin que se cumpla con la legalidad o el plan de acción impuesto por un panel arbitral (art. 41, fracc. 4, ACLAN).

c) Otra importante limitación se encuentra en la estructura de la Comisión Laboral Trinacional, cuyo Consejo y Secretariado es dependiente de los ministros de Trabajo de los tres países (arts. 8 a 14 del ACLAN). Si se advierte que las transgresiones a la legalidad suelen provenir de las propias autoridades laborales, se comprenden las consecuencias de la falta de autonomía de la

Comisión, al actuar como juez y parte en diversas fases del procedimiento. Inclusive las atribuciones del panel arbitral quedaron restringidas, puesto que sólo podrá recabar información y obtener asesoría técnica de quienes estime pertinente cuando las partes contendientes así lo convengan y dentro de las condiciones establecidas por éstas (art. 35, ACLAN).

d) Cada uno de los gobiernos asumió frente a otros la obligación de garantizar la efectividad de las leyes laborales de cada país. Esto significa que no existe compromiso alguno para armonizar los niveles de protección y que quedan en libertad de introducir en el futuro los cambios que juzguen pertinentes en forma unilateral. La única salvedad al respecto es la de mantener "altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad..." (art. 2, ACLAN).

Las medidas establecidas para asegurar la aplicación efectiva de la legislación y las garantías procesales que deben ofrecerse respetan las características, naturaleza y estructuras de los sistemas judiciales de cada país. Sin embargo, la exigencia de contar con "tribunales imparciales e independientes" (art. 5, fracc. 4, ACLAN) es una de las escasas disposiciones que México tendrá dificultad para cumplir sin una reestructuración del sistema de Juntas de Conciliación y Arbitraje, hoy subordinada al Poder Ejecutivo. Tal vez por ello pocos días después de aprobado el TLCAN el rumor de una próxima desaparición de esos órganos tripartitas conmovió al escenario laboral mexicano. !55 □

e) Finalmente, no hay nada en el ACLAN que impida a México mantener los rígidos topes salariales respecto de las remuneraciones mínimas y contractuales impuestas desde 1987 y que recientemente se extendieron a los incrementos por productividad. Por ello, a pesar de que al finalizarse las negociaciones el presidente Salinas anunció que modificaría su política salarial para otorgar aumentos reales en los niveles mínimos vinculados a la productividad y al crecimiento de la economía, la siguiente revisión del Pacto para la Elevación de la Competividad

⁵⁵ Véase Graciela Bensusán, "El último episodio de la reforma laboral", *La Jornada Laboral*, 28 de enero de 1994.

y el Empleo (PECE) siguió privilegiando el interés por consolidar la estrategia antiinflacionaria a la par que los bajos salarios como atractivo para las inversiones. Al respecto, los principales opositores al TLCAN, como es el caso del líder de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, han considerado que la ausencia de un mecanismo que permita elevar las remuneraciones en México constituye la principal falla del TLCAN.⁵⁶ *En el mismo sentido, otro legislador opositor ha señalado que el TLCAN "institucionaliza la estrategia de bajos salarios y alta productividad..."*⁵⁷

f) La incorporación del Acuerdo de Cooperación Laboral en el TLCAN constituye un primer paso en el reconocimiento de la necesidad de regular la dimensión social de la integración regional. El aporte radica en la transparencia que promete al convertir en una cuestión trinacional el cumplimiento de una parte significativa de las leyes laborales aplicables en las empresas competidoras en el norte del continente americano, aun cuando los poderes coactivos tengan un alcance limitado.

Se abre así un espacio de interés para la convergencia de la acción sindical en torno a la búsqueda de mayores garantías para los trabajadores de la región, animado por la creciente interdependencia de las respectivas situaciones nacionales.

Sin embargo, puede concluirse que las perspectivas de una posible reorientación de las estrategias de competitividad hacia opciones con un mayor equilibrio entre el capital y el trabajo seguirá dependiendo, en un futuro inmediato, de los factores institucionales internos, tanto jurídicos como políticos.

En el caso de México, el problema de la ineffectividad de la legislación laboral exige un esfuerzo innovador en el terreno institucional, destinado a reemplazar el actual modelo de regulación sustentado en formas corporativas y autoritarias, por otros mecanismos de satisfacción y moderación de los intereses de los intelectuales laborales.

⁵⁶ *El Financiero*, 15 de noviembre de 1993.

⁵⁷ *La Jornada*, 14 de agosto de 1993.

Junto a lo anterior, la transición política a la democracia –incluida la plena vigencia de las libertades sindicales y del Estado de Derecho– constituye un requisito indispensable para que la integración pueda ofrecer ventajas a los asalariados del país.

Ciudad de México, abril de 1994.

