

# Derechos laborales del T-MEC

# Labor rights and the USMCA

**GUSTAVO VEGA CÁNOVAS ■ JULEN BERSALUCE IZA**

COORDINADORES

GRACIELA BENSUSÁN ■ UAM

SANDRA POLASKI ■ UNIVERSITY OF BOSTON

ARTURO ALCALDE ■ ABOGADO LABORAL

ALEX COVARRUBIAS VALDENEGRO ■ EL COLEGIO DE SONORA

ÁLVARO SANTOS ■ GEORGETOWN LAW

KATHLEEN CLAUSSEN ■ GEORGETOWN LAW

MIKAH MYERS ■ COZEN O'CONNOR

DESIRÉE LECLERCQ ■ CORNELL UNIVERSITY

JUAN PABLO HERNÁNDEZ LARA ■ SNTGTM



## Índice

## Index

4	<b>Introducción / Introduction</b> GUSTAVO VEGA CÁNOVAS ■ JULEN BERASALUCE IZA
10	<b>A cuatro años del cambio institucional en el mundo del trabajo: balance y perspectivas</b> GRACIELA BENSUSÁN ■ UAM XOCHIMILCO
16	<b>Mexican Labor Rights within the framework of the USMCA: Advancing Inclusive Development and Convergence of Living Standards</b> SANDRA POLASKI ■ UNIVERSITY OF BOSTON
23	<b>Notas sobre el mecanismo laboral de respuesta rápida del TEMEC</b> ARTURO ALCALDE ■ ABOGADO LABORAL
27	<b>La transición laboral mexicana. ¿En qué etapa vamos?</b> ALEX COVARRUBIAS VALDENEGRO ■ EL COLEGIO DE SONORA
31	<b>The USMCA Labor Bargain: Implementation, Reciprocity and the Challenges Ahead</b> ÁLVARO SANTOS ■ GEORGETOWN LAW
38	<b>Comentarios sobre el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida del T-MEC</b> KATHLEEN CLAUSSEN ■ GEORGETOWN LAW
43	<b>Comments on the Rapid Response Labor Mechanism</b> MIKAH MYERS ■ COZEN O'CONNOR
46	<b>The One-Directional Nature of T-MEC Labor Enforcement: A Case for Revising Annex 31-A</b> DESIRÉE LECLERCQ ■ CORNELL UNIVERSITY
51	<b>Trabajo y Derechos Laborales en el marco del T-MEC</b> JUAN PABLO HERNÁNDEZ LARA ■ SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE GENERAL TIRE DE MÉXICO
57	<b>Conclusiones / Conclusions</b> GUSTAVO VEGA CÁNOVAS ■ JULEN BERASALUCE IZA

## Derechos laborales del T-MEC

## Labor rights and the USMCA

### Derechos Laborales en el Marco del TMEC

Coordinadores: Gustavo Vega Cánovas (Centro de Estudios Internacionales) y  
Julen Berasaluce Iza (Centro de Estudios Económicos), El Colegio de México.

Asistentes: Emilia Fernanda Quijano Guadiano y Diego Alfonso Valencia Flores.

Las opiniones expresadas en este texto son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición de las instituciones auspiciantes.

Queda rigurosamente prohibido, sin autorización escrita del titular del derecho, la reproducción o distribución total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, bajo las sanciones establecidas por la ley.

Diseño editorial: alexbrije

Traducción de la introducción y las conclusiones al inglés: Tanya Huntington

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico





# Introducción

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS ■ JULEN BERASALUCE IZA

E

n este reporte se presentan las conclusiones del seminario “Derechos laborales y el T-MEC”, organizado en El Colegio de México el 20 y 21 de septiembre de 2023. Conscientes que el sector laboral es, probablemente, el área en la que se han incorporado los cambios más sustanciales en el T-MEC, especialmente para México, el objetivo del seminario fue analizar los efectos que en materia de derechos laborales ha tenido el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá desde su entrada en vigor.

En las conclusiones, los coordinadores del seminario ofrecen una síntesis que pretende englobar los elementos principales en materia de evaluación y recomendaciones. Por ello, y aunque se haga referencia a las aportaciones de cada ponente, los coordinadores quieren aclarar que la síntesis no refleja necesariamente la posición de todos los ponentes y no desea comprometerlos en la interpretación que se hace de sus visiones.

# Introduction

T

his report presents our conclusions regarding the seminar “Labor Rights and the USMCA,” organized at El Colegio de México September 20 and 21, 2023. Given our awareness that the labor sector is, in all likelihood, the area where the most substantial changes have been incorporated to the USMCA, especially as far as Mexico is concerned, our objective at the seminar was to analyze the impact that the Agreement between the United States, Mexico, and Canada has had in terms of labor rights since coming into effect.

Following this introduction, you will find the individual presentations of the speakers invited to the seminar, who were later asked to prepare brief summaries of their interventions. In our conclusions, the coordinators of this event provide a synthesis that strives to encompass major points within the realm of evaluation and recommendations. Therefore, although the contributions of each speaker will be referenced, the coordinators would like to clarify that our synthesis does not necessarily reflect the positions of all presenters and is by no means an attempt to subject them to any particular interpretation of their visions.

El objetivo inicial del seminario era analizar los efectos que en materia de derechos laborales había tenido el Tratado entre México, Estados Unidos (EE. UU.) y Canadá, puesto que este incluía provisiones laborales que superaban las del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) del previo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Algunas de estas eran novedades que jamás se habían incluido previamente en un acuerdo comercial. Estas respondían a las preocupaciones de ciertos sectores de EE. UU. y Canadá en cuanto a que las condiciones laborales en México ofrecen injustas ventajas competitivas. Sin embargo, también es preciso considerar que fueron aceptadas por el actual gobierno mexicano por considerarla consistentes con su agenda progresista en materia laboral. Por ello, algunos de los avances que se han dado en esta materia no responden únicamente al influjo del acuerdo comercial, sino a las medidas adoptadas por México a nivel doméstico. En este sentido, los ponentes hicieron referencia a ellas y se incluyen en este informe para ofrecer una interpretación más completa del sentido de las reformas a nivel laboral en México.

El T-MEC expande y refuerza sustancialmente las provisiones laborales del ACLAN al requerir que las partes mantengan, tanto en el derecho como en la práctica, los principios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, todas las provisiones laborales en el T-MEC están sujetas al mecanismo de solución de controversias del tratado. Además, el capítulo 23-A del TMEC

The initial objective of the seminar was to analyze the effects that the Agreement between the United States, Mexico, and Canada has had in the area of labor rights, given that the USMCA includes labor provisions that surpass those of the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) under the previous North American Free Trade Agreement (NAFTA). Some were novelties that had never been previously included in any trade agreement, drafted in response to concerns from certain sectors of the USA and Canada with regards to labor conditions in Mexico offering unjust competitive advantages. However, it is also necessary to consider that these provisions were accepted by the current Mexican presidential administration, having been deemed consistent with their progressive agenda in the labor sector. Therefore, some of the advances that have taken place in the sector do not respond solely to the influence of the trade Agreement, but also to the measures adopted by Mexico on a domestic level. It was in this sense that our speakers referred to said provisions, and they are included in this report in order to offer a more complete interpretation of the meaning of labor reform in Mexico.

The USMCA substantially expands and reinforces the NAALC labor provisions, by requiring that all parties sustain, both legally and practically, the fundamental principles of the International Labour Organization (ILO). Likewise, all labor provisions under the USMCA are subject to the mechanism of dispute settlement under the Agreement. Moreover, chapter 23 – A of the USMCA contains an Annex of special

contiene un anexo de especial trascendencia para México, puesto que determina obligaciones específicas para el país en materia de afiliación sindical y negociación colectiva.

Como parte del proceso de cumplimiento con estas nuevas obligaciones detalladas en el T-MEC, en abril de 2019 México aprobó una reforma en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva. La reforma establece la creación de juzgados especiales para la resolución de disputas laborales y la del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, con atribuciones en materia de registro de organizaciones sindicales, contratos colectivos y protección de los derechos laborales contemplados. La idea fundamental es que la reforma también estableció la obligación de someter todos los contratos colectivos existentes a la fecha a un proceso de legitimación mediante un proceso de revisión y aprobación de su contenido por parte de los trabajadores cubiertos por dichos contratos en un periodo máximo de cuatro años a partir de la fecha de aprobación de la reforma.

Otra novedad del T-MEC en materia laboral es el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida (MLRR) en instalaciones específicas entre México y Estados Unidos y entre México y Canadá. Este mecanismo “permite a Estados Unidos tomar medidas contra fábricas específicas [en México] en caso de que no cumplan con leyes nacionales sobre libertad de asociación y negociación colectiva”. El acuerdo también prevé que México pueda tomar una acción de este tipo para instalaciones ubicadas en EE. UU., aunque con la

trascendencia for Mexico, given that it determines specific obligations for the country on the subject of labor union affiliation and collective bargaining.

As part of the process of compliance with these new obligations under the USMCA, in April 2019, Mexico approved a reform on the subject of labor justice, labor union freedoms, and collective-bargaining rights. The reform establishes the creation of special courts for the resolution of labor disputes through the Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (Federal Center for Conciliation and Labor Registration), with clauses contemplating the subjects of: organized labor affiliation, collective contracts, and protection of labor rights. The fundamental idea is that the reform also established an obligation that all collective contracts in existence to date be subjected to a process of legitimization by means of review and approval of their contents on the part of the workers covered by said contracts over a maximum period of four years following the date of approval of the reform.

Another novelty of the USMCA on the topic of labor is the Facility-Specific Rapid-Response Labor Mechanism between Mexico and the United States and between Mexico and Canada. This mechanism “allows the United States to take steps against specific factories [in Mexico] in the event that they fail to comply with national laws with regards to freedom of association and collective bargaining.” The Agreement also contemplates that Mexico may take similar action against facilities located in the United

limitante de que la instalación debe estar cubierta por una orden de ejecución de la Junta Nacional de Relaciones Laborales de EE.UU.

El T-MEC establece que el mecanismo de acción rápida puede ser activado con base en una queja sobre denegación de derechos sometida al gobierno del país en que se originó la reclamación.<sup>5</sup> Este gobierno determina, de buena fe, si existe evidencia que indique que ha tenido lugar una denegación de derechos. De ser así, este gobierno puede solicitar a la parte en la que ha tenido lugar la presunta denegación de derechos que lleve a cabo una revisión del caso y determine, a más tardar en 45 días, si en efecto ha tenido lugar una denegación de derechos. Durante este periodo, la parte reclamante podrá “retrasar la liquidación final de las cuentas aduaneras relacionadas con el ingreso de mercancías” desde la instalación en cuestión. De encontrarse una denegación de derechos, las partes acordarían un curso de reparación que debe implementarse en un periodo de tiempo de acuerdo mutuo. En caso de que las partes no puedan acordar un curso de reparación, la parte reclamante puede solicitar la formación de un panel laboral de respuesta rápida.

De manera paralela y como parte de la implementación del T-MEC, el gobierno de EE. UU. creó un Comité Interinstitucional para el Monitoreo y la Ejecución del T-MEC que, entre otras cuestiones, será responsable de evaluar la “medida en la que México ha implementado” su reforma laboral. El comité puede recomendar al Representante Comercial acciones como el establecimiento de consultas, un panel de

States, albeit with the understanding that the facility must be covered by an executive order from the U.S. National Labor Relations Board.

The USMCA establishes that the Rapid-Response Labor Mechanism may be activated based on a denial of rights complaint filed with the government of the country where the claim originated. Said government shall determine, *in good faith*, if evidence exists to indicate that a denial of rights has taken place. If so, said government may request that the party where the alleged denial of rights occurred carry out a case review and determine, within 45 days at the most, if indeed said denial of rights has taken place. During this period, the complainant may “delay final liquidation of any customs accounts related to the arrival of merchandise” from the facilities in question. If a denial of rights is corroborated, the parties will agree to a course of reparations that must be implemented within a time period of mutual accord. In the event the parties are not able to agree on a course of reparation, the complainant may request the formation of a rapid-response labor panel.

On a parallel and as part of the implementation of the USMCA, the government of the United States created an Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement of the USMCA that, among other issues, will be responsible for evaluating the “degree to which Mexico has implemented” its labor reform. The committee may recommend to the Commercial Representative actions such as the establishment of consultations, a panel for dispute settlement, or a rapid-response labor panel.

solución de controversias o un panel laboral de respuesta rápida.

Hasta el 20 de septiembre, fecha en la que se organizó el seminario, el MLRR había sido iniciado en quince ocasiones, catorce de ellas por EE. UU. y una por Canadá, todas ellas contra empresas ubicadas en México. A esa misma fecha, seis casos se encontraban con una resolución pendiente y se había solicitado por primera vez la conformación de un panel en uno de los casos, ante la inconformidad de las partes.

El sector laboral es, probablemente, el área en la que se han incorporado los cambios más sustanciales en el T-MEC, especialmente para México. La integración del capítulo laboral al tratado, el sometimiento de este al mecanismo de solución de controversias, la inclusión de un anexo específicamente dirigido a México y la innovación del mecanismo de acción rápida son elementos muy novedosos en la regulación de derechos laborales a través de un acuerdo comercial. La discusión por parte de los participantes en el seminario sobre sus características y resultados resulta de gran utilidad en materia de política económica, no solo para Norteamérica, sino a nivel internacional en tanto se considere la implementación de regulaciones similares en otros acuerdos.

Como se apuntó, es preciso tener en cuenta que los cambios que se han observado en México no solo responden a su adecuación al tratado, sino que también son el resultado de demandas políticas internas. Entre estas medidas destacan las exigencias añadidas a los procesos de

As of September 20, the date on which the seminar was organized, the RRLM had been activated on 15 occasions, 14 by the United States and one by Canada; all of these were complaints against enterprises located in Mexico. As of that same date, six cases were pending resolution and one had requested for the first time a panel assembly, given the failure of the parties to come to an agreement.

The labor sector is, in all likelihood, the area where the most substantial changes have been incorporated to the USMCA, especially as far as Mexico is concerned. The integration of the labor chapter to the Agreement, the subjection of said Agreement to the Rapid-Response Mechanism, the inclusion of an Annex specifically addressed to Mexico, and the innovation of the Rapid-Response Mechanism are highly innovative elements insofar as the regulation of labor rights through trade agreements. A discussion on the part of the participants in the seminar regarding characteristics and results turned out to be enormously useful on the subject of economic policy, not only for North America, but on an international level inasmuch as the implementation of similar regulations is being considered in other agreements.

As previously noted, it is necessary to take into account that the changes observed in Mexico not only respond to its adaptation to the Agreement, but are also the result of domestic political demands. Outstanding among these measures are demands that support processes of labor union voting, raising the minimum wage, or the



votación sindical, las subidas al salario mínimo o la prohibición de subcontratación, entre otras. En las presentaciones de los participantes y en las conclusiones del seminario se encuentran referencias a estas medidas, lo que ofrece otra dimensión de discusión interesante: la complementación entre la regulación de los acuerdos comerciales y los cambios internos para propiciar cambios de gran calado en una dimensión económica tan relevante como es el modelo laboral de un país.

Esta discusión, a tres años de la puesta en marcha del tratado, ofrece conclusiones interesantes, aunque parciales, que tendrán que ser revisadas a medida que se acumulen más experiencias en la aplicación de tan novedosos mecanismos.

prohibition of subcontracting, among others. References to these measures may be found among the participants' presentations and seminar conclusions, offering another interesting dimension for discussion: the complementary power of trade agreement regulation and domestic changes to propitiate wide-ranging changes on an economic scale as relevant as that of a national labor model.

This discussion, three years after the agreement came into effect, offers interesting, albeit partial, conclusions that will have to be revised as more experience is gained in the application of these innovative mechanisms.

# A cuatro años del cambio institucional en el mundo del trabajo: balance y perspectivas

GRACIELA BENSUSÁN ■ UAM XOCHIMILCO



Las brechas salariales de la industria automotriz mexicana (IAM) frente a sus socios comerciales estuvieron en el centro de las exigencias de reformas laborales en la negociación del TMEC. Niveles comparables de productividad y las diferencias salariales fueron considerados como explicación de la fuga de empleos hacia el sur. Esto provocó que los sindicatos de USA y Canadá presionaran a sus gobiernos para condicionar la negociación a un cambio radical en la legislación mexicana. La situación sindical en la IAM, con casi la totalidad de sindicalización en armadoras instaladas en México no se traducían en mayor poder de negociación, sino en un fuerte control salarial, garantizando la ausencia de conflictividad laboral.

La articulación de reformas a la Constitución (2017), a la Ley Federal del Trabajo, el capítulo laboral y el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida (MLRR) del TMEC, buscaron eliminar los determinantes institucionales de la simulación en la negociación colectiva, así como crear procesos de democracia sindical para dar voz a los trabajadores y así garantizar una verdadera bilateralidad en la negociación de las condiciones de trabajo.

La implementación de las reformas puede contener deficiencias, sobre todo por la urgencia en que debían realizarse. Estas reformas pueden verse como un caso de éxito desde la perspectiva del cambio institucional. Sin embargo, el cambio institucional no es suficiente para superar las inercias y prácticas viciadas del viejo modelo laboral ni para conseguir un mayor poder de negociación frente a los empleadores. Para esto, es necesario evitar la concentración del poder en manos de las directivas sindicales, evitar la ausencia de democracia, garantizar transparencia y rendición de cuentas, así como evitar la corrupción en el seno de los sindicatos y su complicidad con los empleadores.

El proceso de legitimación de los contratos colectivos de trabajo (CCT) y el MLRR arrojan evidencias contradictorias. Por un lado, queda claro que sobreviven las prácticas atentatorias contra la libertad sindical. Por otro, hay casos positivos en los que en poco tiempo se pudo terminar con contratos colectivos negociados por dirigencias sin representación, así como verdaderas negociaciones de las condiciones laborales y el sometimiento del contrato laboral a la votación de los trabajadores.

A continuación, se discute cuál fue y cuál puede ser en adelante la respuesta del sindicalismo, en sus distintas vertientes, frente a las exigencias del nuevo modelo laboral, considerando sus estrategias (adaptativas o transformadoras) y dos escenarios: optimismo realista y pesimismo. Finalmente, se incluyen las conclusiones.

## **I. IMPLICACIONES DE LA LEGITIMACIÓN DE CCT Y EL CARÁCTER SISTÉMICO DE LA REFORMA LABORAL DE 2019.**

Uno de los pasos más importantes para lograr la transformación del viejo arreglo corporativo-estatista, fue la implementación del proceso de legitimación de los contratos colectivos, entre mayo 2019 y julio de 2023, por el cual todos los CCT vigentes en esa primera fecha debían someterse a la aprobación de los trabajadores o, en caso contrario, se darían por terminados.

Uno de los resultados de la Reforma Laboral es que los CCT legitimados en procesos manipulados por las empresas y los sindicatos titulares, tienen que revisarse cada dos años y ser aprobados a través del voto. Gracias a este proceso repetitivo, se fomentará, junto a la elección de las directivas, una cultura sindical democrática en el mediano plazo. Por otro lado, si los CCT legitimados no se revisaron en los últimos cuatro años, se da lugar a que otro sindicato pueda emplazar a huelga para obtener un nuevo contrato. Ya no se necesita promover un juicio de pérdida de titularidad. Por lo tanto, se ha transformado de manera sustancial el escenario de la negociación colectiva al eliminarse más de 100 mil CCT, probablemente simulación en la negociación colectiva (CCPE), aunque incluso dentro de los vigentes subsisten CCT de muy bajo nivel de protección.

## **II. Resultados del MLRR**

Por su parte, el MLRR es un instrumento coactivo, perentorio y bilateral de quejas que busca reparar y sancionar violaciones a la libertad sindical (LS) y la negociación colectiva (NC) en las instalaciones cubiertas (sectores prioritarios y empresas exportadoras). La principal característica es que la presión es inmediata y el proceso completo es rápido y eficaz (a diferencia del proceso de inconformidad ante el CFCyRL). De un total de trece quejas, tres

no fueron aceptadas por México, otras tres se encuentran pendientes y solo una ha dado lugar a la formación de un panel de expertos independientes. La mayoría de quejas se han dado en la IAM, una en el sector aéreo, otra a minería y una en el sector textil.

Los trece casos del MLRR confirman la persistencia de las viejas prácticas antisindicales que sostenían el viejo arreglo corporativo y que la reforma se propone modificar. Se contó con solidaridad nacional e internacional, se visibilizaron estas prácticas, se derrotaron algunas directivas sindicales tradicionales con mucho poder y se logró firmar nuevos CCT con mejoras (GM Silao, Panasonic, Tridonex, Unique Fabricating, entre otros). Algunos casos se resolvieron a favor de los trabajadores sin el MLRR, como en Saint Gobain y 3M Purification.

En breve, el balance del MLRR hasta nuestros días arroja a mi juicio un alcance limitado si se piensa en su escaso número de quejas, pero resultados rápidos y favorables a los intereses de los trabajadores: se repararon en poco tiempo la mayor parte de los casos las violaciones a la LS y NC y, si no fue el caso, se pudieron presentar segundas o más quejas sobre el mismo suceso. Aunque han transcurrido ya dos años desde el primer caso, es muy pronto para saber si el MLRR tendrá un efecto preventivo y disuasivo más general, al menos en las empresas exportadoras, pero ha quedado clara la importancia de la organización previa de los trabajadores inconformes con el *statu quo* y la disponibilidad de recursos y apoyo para la presentación de quejas.

Es evidente que las inercias del viejo modelo no mueren por el solo cambio institucional y que todavía mucho por hacer para fortalecer las capacidades estatales requeridas para fiscalizar la transformación laboral. Ante el desconocimiento de los trabajadores de las oportunidades que se abrieron con la RL 17-19, su pasividad o la persistencia de complicidades entre líderes y empleadores, muchos procesos de elección de directivas y de legitimación de los contratos no terminaron con los viejos vicios del mundo sindical, sino que hasta cierto punto los validaron. Los procesos de democracia sindical (PDS) -constancia de representatividad, aprobación del CCT y revisiones contractuales, la elección de las directivas y la legitimación, por el voto de la mayoría de los trabajadores cubiertos- crearon la oportunidad para que estos hagan oír su voz, pero siguen enfrentando todo tipo de dificultades para disentir de las preferencias de los empleadores o alejarse de sus representaciones formales.

### **III. ¿CÓMO RESPONDEN LOS SINDICATOS DE LA IAM AL CAMBIO INSTITUCIONAL?**

Las estrategias de las organizaciones en la IAM frente a los nuevos procesos de democracia sindical podrían ser de dos tipos. En la primera, de adaptación, se asimilarían las nuevas reglas, aprovechando las inercias del viejo arreglo sin cambios en su estructura, dinámicas o estilos de liderazgos. La segunda, de transformación, implicaría no solo cumplir con las reglas, sino avanzar en la democratización para revitalizar el sindicalismo y ganar poder de negociación a través de una mayor participación de las bases, nuevas demandas y alianzas.

#### **3.1 Continuidad**

A lo largo de los últimos años, ha existido un predominio de una estrategia adaptativa, afín con el microcorporativismo en el sector, preservando las viejas prácticas con la complicidad de los empleadores y por la aún limitada capacidad de las autoridades para detectar y sancionar las violaciones a la LS y NC. Las diferencias entre el sindicalismo tradicional y el independiente se mantienen, pero ambos deben ceder expectativas de mejoras para conservar empleos y pueden enfrentar cuestionamientos de las bases en los procesos de DS.

#### **3.2. Límites**

Existen distintos factores que limitan la continuidad de las prácticas sindicales viciadas del viejo modelo, como el declive en los aliados políticos de los sindicatos tradicionales (PRI) así como un nuevo contexto económico, político, institucional e internacional (huelga en las tres grandes y revitalización del sindicalismo). Por su parte, las rupturas en la IAM funcionan también como límites de la continuidad, pues los casos de éxito en los conflictos vinculados a la LS y de NC han dado esperanza a los trabajadores. Lentamente, se irá perdiendo el miedo a rebelarse, especialmente si tienen una respuesta oportuna de la autoridad para sancionar las violaciones a sus derechos. De esta forma, agravios generados por décadas de ausencia o mala representación en la NC y la complicidad de la autoridad lograron revertirse con la solidaridad interna e internacional y el apoyo del MLRR. Estos triunfos generaron una gran visibilidad y mostraron que, si bien el costo social del disenso persiste, es decreciente y tiene formas de revertirse.

Los sindicatos con tradiciones democráticas están mejor preparados para enfrentar los retos, pero sus bases pueden perder la paciencia si no se gana un mayor poder de negociación. Esto debido a que los procesos de democracia sindical implican riesgos y desgaste. El problema es que los sindicatos independientes carecen de la fuerza y recursos para disputar los CCT al sindicalismo tradicional. Además, persiste el temor de los trabajadores a asumir altos costos por la disidencia, lo que limita la posibilidad de expandir más rápidamente el recambio en el sector.



#### **IV. ESCENARIOS A SEPTIEMBRE 2023**

Con base en lo anterior, planteamos brevemente dos posibles escenarios, con fronteras poco delimitadas entre sí.

##### **Optimismo con realismo.**

El escenario optimista se fortalece gracias a la articulación de la RL19 con el TMEC (MLRR, reglas de origen, entre otros) así como la Ley de Diligencia Debida (2022), que implica vigilar el respeto de los derechos humanos laborales fundamentales, y en particular, de la libertad sindical y la negociación colectiva. A su vez, para la IAM existe el Mecanismo de Quejas Interempresarial. En suma, el margen internacional para sostener las viejas inercias se va estrechando, lo que más temprano que tarde debería llevar a que el viejo sindicalismo abandone sus estrategias adaptativas y promueva una profunda transformación desde adentro.

A su vez, este entorno irá disminuyendo el costo que debe pagar la disidencia por ejercer libremente sus derechos colectivos y aumentará el de las empresas y sindicatos que se refugien en un pasado de complicidades y simulaciones que desalientan la innovación y apuestan por la convención de los salarios.

##### **Pesimismo**

Con todo, no deja de haber razones para esperar un escenario pesimista. Una es la presión externa a favor de LS y NC y un contexto interno de mayor efervescencia democratizadora en los sindicatos que podría llevar a las empresas a acelerar la robotización, debilitando aún más el poder de negociación. Por otro lado, todavía prevalecen estrategias adaptativas y conservadores tanto en el CTM así como en los sindicatos independientes, aunque hay excepciones y algunos signos de revitalización. Un elemento a destacar es que no se observa el uso generalizado de nuevos recursos de poder, en tanto por sí sola la democracia no se traduce en mayor poder de negociación.

Al respecto, no hay que olvidar que, tanto en México como en EE. UU., 2024 será un año electoral, por lo que el resultado puede favorecer uno u otro escenario, especialmente si EE. UU. abandona su estrategia proactiva en el MLRR o si México sufre una inflexión en su política laboral centrada, desde diciembre de 2018, en dejar atrás la precariedad y la pobreza provenientes del mercado de trabajo.

#### **V. CONCLUSIONES**

Existen hoy las instituciones y las reglas del juego para devolver el poder de asociación a los trabajadores, pero gran parte de estos PDS transcurren fuera de la vista de la autoridad y

dependen esencialmente de que aquellos se apropien de sus nuevos derechos colectivos. Si bien el costo de la disidencia va disminuyendo, sigue siendo muy alto para quienes resultan despedidos o tienen que sufrir acoso u hostigamiento desde diversos frentes. Su denuncia y reparación inmediata son una condición para que no se genere apatía y frustración entre los trabajadores.

Hemos aprendido también que la democratización sindical no es una meta que se pueda lograr de una sola vez ni depende de un solo proceso, por importante que sea, como lo fue el de la legitimación de los CCT o el uso del MLRR. Esta etapa de cuatro años, que culminó el 31 de julio de 2023, es apenas el comienzo del cambio, no su resultado final.

La democracia sindical, como la democracia política, se logra por la repetición de los procesos de votación en condiciones que tiendan a ser cada vez más informados, transparentes, equitativas y participativas. Los trabajadores deben convertirse en ciudadanos plenos e informados en sus organizaciones para ser realmente efectivos y ello requiere condiciones de estabilidad económica que les permitan dedicar tiempo a la vida sindical, así hoy haya medios digitales que facilitan la participación.

Un CFCyRL fortalecido en su capacidad de resolución de las inconformidades presentadas por los sindicatos y los trabajadores es un imperativo, que requiere mayores recursos materiales y humanos, en tanto las garantías en materia de LS y NC no se podrán dejar exclusivamente a cargo del MLRR, aunque éste tenga mecanismos coactivos difíciles de superar internamente. El problema es que la reforma laboral se impuso desde arriba y desde afuera, por lo que exigirá mucha mayor difusión y tiempo sobre los casos de éxito para que los trabajadores sepan cómo aprovechar el poder instrumental que las nuevas reglas pusieron en sus manos.

Por su parte, los académicos, especialistas y todos los interesados en poner fin al *status quo* en el mundo del trabajo tendremos por primera vez herramientas tecnológicas que favorecerán una mayor transparencia en el proceso organizativo y reivindicativo, como lo es el repositorio de información del CFCyRL que estará abriéndose al público, lo que nos permitirá evaluar el resultado de los procesos de legitimación y la situación de los que se han dado por terminados. Junto con un mayor conocimiento de lo ocurrido, urge una reflexión plural en el mundo sindical acerca de cuáles podrían ser las nuevas afinidades, estrategias de organización y negociación y estilos de liderazgo capaces de lograr una representación sustantiva y efectiva en un contexto institucional, político y económico mucho más favorable que el se tuvo bajo el viejo TLCAN.

# Mexican Labor Rights within the framework of the USMCA: Advancing Inclusive Development and Convergence of Living Standards

SANDRA POLASKI ■ UNIVERSITY OF BOSTON

## **T** 1. INTRODUCTION

The new Mexican labor justice system and the unprecedented labor mechanisms of the US Mexico Canada Agreement (USMCA, T-MEC) are being implemented in the context of a new wave of foreign direct investment pouring into Mexico. This presents Mexico with an opportunity to chart a new path for economic and social development, correcting the shortcomings of the NAFTA-era policies. I will briefly summarize the NAFTA results and its renegotiation; discuss the initial steps taken by the government of Mexico (GOM) to transform labor policy; review the early utilization of the USMCA enforcement mechanism; and then turn to the challenges and opportunities facing the parties over the medium term.

## 2. THE NAFTA PERIOD

NAFTA was intended to create a legal framework for an integrated production platform across North America to increase the profitability and international competitiveness of the region's firms. Advocates argued that it would accelerate Mexican development and lead to upward convergence of wages and living standards.

As the pact played out over 25 years, there was significant regional integration of production and supply chains, particularly in the auto, aerospace, and electronics sectors. However, wage convergence did not occur, and progress on reducing poverty and informality stalled. Mexican governments of that period chose a neoliberal economic policy path that repressed wages and neglected social needs in favor of a low labor cost export strategy.

In Mexico, the low-wage strategy was pursued through the repression of minimum wages and corruption of labor relations under a system of protection contracts. In terms of minimum wages, the real value of the minimum wage in 2016 was 25% of its value in 1982<sup>1</sup>. Corrupted labor unions kept negotiated wages low in line with the government's wage repression strategy<sup>2</sup>. Wages failed to converge with those in the US, even in firms using the same technology and inputs.

In the US, job losses from NAFTA and China's accession to the WTO contributed to wage stagnation that candidate Donald Trump was able to weaponize as a key factor in winning the presidency in 2016. Once in office, he insisted on renegotiating the terms.

### **3. THE RENEGOTIATION OF NAFTA**

The negotiation of the USMCA in 2017–18 produced the strongest labor rights obligations of any trade pact that any of the countries had ever signed. Further negotiations in 2019 involving the opposition-led US House of Representatives and the incoming administration of President Andrés Manuel López Obrador created an unprecedented enforcement mechanism at the level of the individual firm and a stronger state-to-state dispute mechanism.

The robust labor obligations and enforcement mechanisms mean that access to the US market became leverage to support Mexican efforts to strengthen labor rights in the face of resistance by some employers and corrupt unions. Importantly, this leverage is coupled with geopolitical developments that favor a redirection of investment and nearshoring of production toward Mexico. The combination, in effect, presents the country with a second opportunity to chart a development path that prioritizes improved wages and living standards for Mexicans. The administration of President López Obrador has already taken major steps in this direction.

### **4. MEXICAN POLICY AND PROGRESS TO DATE**

The López Obrador administration began its term by reversing the previous Mexican government policy of wage repression with a dramatic increase in minimum wages, doubling the minimum in the northern border regions and increasing it by 16% elsewhere.

---

1 Moreno-Brid, Juan, and Stefanie Garry. 2015. "El salario mínimo en México: en falta con la Constitución mexicana y una aberración en América latina". In *Del salario mínimo al salario digno*, edited by Miguel Ángel Mancera. 105–121. Mexico: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México

2 Bensusán, Graciela. 2020. "The Transformation of the Mexican Labour Regulation Model and its link to North American Economic Integration," Working Paper No. 15 (Geneva: International Labour Organization)

The minimum wage was then increased further by 20% in 2020, 15% in 2021, 23% in 2022, and 20% in 2023. Even accounting for substantial inflation, the real (inflation-adjusted) minimum wage has increased by almost 90% under this administration and 184% in the northern border region<sup>3</sup>. The wage increases and expanded social transfer payments contributed to a significant reduction in poverty, from 49.9% of the population in 2018 to 43.5% in 2022, with 5.7 million fewer people living on incomes below the basic market basket for essentials<sup>4</sup>.

Further important reforms were enacted to limit subcontracting, resulting in at least 2.9 million workers being transferred to regular employment with social security benefits and an average salary increase of 22 percent<sup>5</sup>. Domestic workers were given formal rights, gender equity rights were strengthened, and the number of mandatory annual paid vacations was increased from six to 12 days.

With regard to trade union rights, the 2019 labor law reform established important democratic reforms to labor relations that are directly aimed to correct the system of protection contracts. Article 23-A of the USMCA requires implementation of these reforms as a condition for access to the US market. The new facility-specific Rapid Response Labor Mechanism (RRLM) creates a tool to address a denial of these rights directly where they occur, at the firm level.

To clear the backlog of protection contracts, the law and the USMCA provided a four-year transition period where all existing collective bargaining agreements (CBAs) had to be voted upon by workers to “legitimate” them. The vast majority of the 139,000 CBAs deemed by the Mexican government to be active were not submitted to such a vote, most likely because they were “protection contracts”, and were considered terminated.<sup>6</sup> Of thoroughly

---

3 CONASAMI, July 07, 2023. “Índice del salario mínimo real”. <https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo?idiom=es>; Informe de labores 2022- 2023. <https://www.gob.mx/stps/documentos/informe-de-labores-2023>

4 CONEVAL, [Comunicado de prensa No. 07 / 10 de agosto de 2023](#)

5 Hernandez, Gerardo. February 24, 2022. “Surveillance strategy against evaders of outsourcing reform will be reinforced”. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Reforzaran-estrategia-de-vigilancia-contras-evasores-de-reforma-de-outsourcing-20220223-0112.html>; Pilar Martinez, Maria. April 10, 2022. “STPS enlists operatives to verify progress of outsourcing reform”. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Reforma-sobre-outsourcing-entra-a-proceso-de-calidad-STPS-espera-balance-de-inspecciones-al-termino-del-ano-20220410-0029.html>

6 United States Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement. July 13, 2023. “Report on labor monitoring and enforcement under USMCA”. <https://insidetrade.com/content/biannual-interagency-report-congress-labor-monitoring-and-enforcement-under-usmca>



30,600 put to a vote, about 99 percent were accepted<sup>7</sup>. Observers consider that outcome to reflect a weakness of the transition process, in which the legitimization votes were organized and run by the incumbent union with limited oversight by the government, giving rise to concerns about the inherent conflict of interest involved amid reports of misinformation, bribery, harassment, surveillance, or other intimidation of voters<sup>8</sup>.

Fourteen cases have been initiated by the US under the RRLM, including several that arose during the legitimization votes. As of August 2023, seven had been resolved through cooperation between the US and Mexican governments and compliance with remediation plans by the firms involved, allowing workers to vote for unions and negotiate improved CBAs. In three cases, remediation plans are still underway. In two cases, both involving VU Manufactureras, the company refused to comply with the remediation plan, fired workers, and ceased operations. In three cases, the Mexican government disagreed with the US request for review, and in one of them, the US called for a labor panel to verify the claim of denial of rights. One case has been initiated by Canada with a remediation plan carried out that allowed workers to vote freely for the union of their choice.

## 5. THE PATH AHEAD FOR THE NEW LABOR JUSTICE SYSTEM

Over the four years since the labor law reform was adopted, impressive progress has been made in establishing new labor and judicial institutions. At the same time, many observers consider that the institutions are understaffed and are further constrained by inadequate training, qualifications, and pay. In some cases, they appear to lack effective strategies to achieve compliance with the reformed labor law. Mexican workers' perceived need to turn to the RRLM for enforcement of their rights is one indication of the lack of effective and timely remedies for denials of rights.

The following areas should be considered priorities for further strengthening and reform of the new labor justice system. First, there appear to be lacunae in the reformed labor law that

---

7 Ibid.; Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, September 5, 2023. <https://legitimacion.centrolaboral.gob.mx/>

8 Independent Mexico Labor Expert Board (IMLEB). March 20, 2023. "Report to the Interagency Labor Committee (ILC) and the United States Congress pursuant to Section 734 of the United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, P.L. 116-113". [https://www.researchgate.net/publication/369383619\\_IMLEB\\_Report-2023\\_03\\_20\\_FINAL](https://www.researchgate.net/publication/369383619_IMLEB_Report-2023_03_20_FINAL); Alex Covarrubias V., May 5, 2023, "Cuatro años de reforma laboral... y el dinosaurio todavía sigue ahí (parte I)", El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Cuatro-anos-de-reforma-laboral-y-el-dinosaurio-todavia-sigue-ahi-20230504-0077.html>

create confusion or gaps in authorities, processes, or remedies<sup>9</sup>. A related area for attention arises from enforcement gaps and inconsistent rulings between federal and state level institutions and courts<sup>10</sup>. There has also been disagreement over the jurisdiction of federal and state entities, particularly in the auto and auto parts sector. A fine-tuning of the law and/or regulations may facilitate timely and effective enforcement.

Second, the Federal Center, the STPS labor inspectorate, and the labor courts appear to be significantly understaffed. Some state labor bodies suffer from extreme staffing shortages. In addition to quantity, the quality of staff should be upgraded through intensive training and pay should be increased to attract and retain qualified staff. A related priority is to develop plans and capabilities for strategic enforcement; that is, inspection and enforcement that targets the worst offenders and urgent aspects of labor rights violations. *The Government's Programa de Inspección 2023* takes a promising step in identifying priorities for labor inspection and deserves to be followed with significant enhancement of staffing and other resources to be successful<sup>11</sup>.

A third and very important weakness arises from the failure of the labor authorities to impose sanctions on labor rights violators<sup>12</sup>. As a result, the Government has not established effective deterrence, which is the goal of fines and sanctions. In addition, it appears that many fines are not collected. The Government has placed significant emphasis on a program for voluntary compliance by firms, but international experience indicates that voluntary compliance programs must be complemented by effective deterrence if they are to produce results.

To reiterate an earlier point, the labor laws and institutions of the Government of Mexico should be the first resort for workers who believe they have been denied their rights. The

---

9 See for example: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo directo en revisión 78/2023. [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2023-06/78-2.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2023-06/78-2.pdf); Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo directo en revisión 959/2020; [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2021-10/959.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-10/959.pdf)

10 See for example STPS press release 013/2023, “STPS regrets judicial resolutions that deviate from the democratic principles of the Labor Reform”. <https://www.gob.mx/stps/prensa/lamenta-la-stps-resoluciones-judiciales-que-se-apa>

11 Programa de Inspección 2023. <https://www.gob.mx/stps/documentos/programa-de-inspeccion-2023>

12 For example, in two RRLM cases the course of remediation called for sanctions to be imposed based on agreement between the GOM and US that there had been denials of rights and other violations but sanctions apparently were not imposed. In a different case courts had found violations and ordered remedies that were not implemented, but there do not appear to be any sanctions imposed as result.

enforcement mechanisms of the RRLM should be the second resort, when either the employer defies the efforts of the GOM or the GOM itself fails to effectively guarantee labor justice for all workers and unions. The recourse by Mexican workers to the RRLM indicates that this remains to be achieved.

## **6. NEARSHORING INVESTMENT AND THE QUALITY OF JOBS CREATED**

The USMCA increases to 75% the regional value content required for autos and trucks to benefit from tariff elimination. This and other provisions have combined with US subsidies that support sales of electric vehicles under the Inflation Reduction Act and other policies adopted by the US to produce a generational shift in investment flows, with Mexico as one of the primary beneficiaries. This creates a renewed opportunity for the creation of quality jobs and social upgrading to improve Mexicans' standard of living. Mexico can exploit this unprecedented second chance through a policy approach in sharp contrast to the neoliberal path chosen during the NAFTA decades.

The administration of President López Obrador has already taken dramatic steps in this direction, as discussed above. But the profound needs for further poverty alleviation, more inclusive growth, higher wages, and more effective labor justice make clear that additional and equally dramatic steps will be required going forward. For example, the strong incentives and market access that are luring automobile, battery, and other producers to Mexico provide the GOM with leverage to require commitments by firms at the time of investment to respect the new labor justice system and provide the quality jobs that the country needs. The improvements in labor inspection, enforcement, and deterrence discussed above will be an essential element in pursuing high road development.

## **7. THE ROLE OF THE US IN SUPPORTING THE NEW LABOR JUSTICE SYSTEM AND FUTURE PROSPECTS**

Unlike NAFTA, the USMCA provides strong mechanisms for US support of labor rights in Mexico. During the first three years of the agreement, the Biden administration has demonstrated a commitment to utilize those tools, and the cooperation with the López Obrador administration, based on converging commitments to labor rights, has been unprecedented. However, the RRLM has not yet been fully tested. The first labor panel has just been formed, and the outcome of that case will not be clear for months. Further utilization of the mechanism will be needed before a full evaluation of the new mechanism can be made.

Looking forward, the parties will conduct a joint review of the USMCA in 2026, which will include a review of any recommendations for action submitted by any party and can lead to decisions on appropriate actions, which could include amendments<sup>13</sup>. As aptly explained by the GOM, this “establishes a review and term extension mechanism, to avoid the Agreement’s sudden death, while allowing to update it constantly to address new economic and political challenges.”<sup>14</sup> At the time of the review, both the US and Mexico will have new administrations. The alignment of views on labor rights and on the effect of the USMCA on labor markets in the two countries will determine whether new courses of action or possible amendments to the agreement will be considered.

---

<sup>13</sup> USMCA, Article 34.7: “Review and Term Extension.” [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/34\\_Final\\_Provisions.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/34_Final_Provisions.pdf)

<sup>14</sup> Secretaria de Relaciones Exteriores, “Sunset Clause Review and Term Extension”. [https://embamex.sre.gob.mx/eua/images/stories/economicos/nafta\\_chapters/Sunset\\_.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/eua/images/stories/economicos/nafta_chapters/Sunset_.pdf)

# Notas sobre el mecanismo laboral de respuesta rápida del TEMEC

ARTURO ALCALDE ■ ABOGADO LABORAL



La firma y aprobación del mecanismo de respuesta rápida significó un viraje inesperado en el contexto de la negociación del TEMEC. Se convirtió en una repentina condición para lograr la aprobación del acuerdo, aparentemente por razones políticas internas, especialmente de Estados Unidos. El integrar al pacto un capítulo en materia laboral y un anexo detallado, no les daba a nuestros socios comerciales la confianza necesaria de que nuestro país cumpliría sus compromisos. Así, en un escenario de prisas y de interés nuestro por la entrada en vigor del acuerdo comercial, nos colocaron un tanto contra las cuerdas. Quienes presionaban del otro lado, consideraban esencial garantizar en nuestro país un modelo laboral, que por la vía de la libertad sindical y la negociación colectiva auténtica redujera la desigualdad salarial y de condiciones de trabajo frente a Estados Unidos y Canadá.

No eran pocos los argumentos que apoyaban a quienes exigían contar con reglas muy puntuales para obligarnos a cumplir con las obligaciones contraídas. Durante mucho tiempo se había acreditado que en nuestro país operaba una franca complicidad entre empresas, sindicatos y gobiernos que se resistían a permitir que los acuerdos se cumplieran. Setenta años atrás, nuestro país había firmado el convenio 87 de la OIT en materia de libertad sindical y este era letra muerta. Los contratos colectivos de protección patronal seguían firmándose a espaldas de los trabajadores y estos se extendieron a lo largo y ancho del país, en todas las ramas de industria en una proporción superior al 80%. Ello motivó fundadas razones para descalificarnos en el concierto internacional.

Remontándonos al TLC en 1994 como sabemos se celebró un acuerdo paralelo en materia laboral (ACLAN), con once principios y un procedimiento de quejas, el cual no tuvo eficacia salvo casos excepcionales que sirvieron para exhibir las dificultades que sufrían los y las trabajadoras en México para organizarse sindicalmente. Este fracaso dio motivos



adicionales a quienes reclamaban nuevas y duras reglas, con los dientes suficientes para impulsar un cambio.

La Respuesta del Gobierno Mexicano a la queja 2694 ante la OIT, impulsada por la FITIM Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas, hoy IndustriALL y más tarde avalada por la Confederación Sindical internacional CSI, terminó de exhibir el modelo de complicidad que hacía nugatorio en nuestro país el ejercicio de los derechos colectivos de asociación, contratación colectiva y huelga. El gobierno mexicano apoyado por el sector empresarial rechazó ante la OIT casi en son de burla, las violaciones alegadas y en relación a los contratos de protección patronal, negó rotundamente su existencia, alegando que en ningún artículo de la ley laboral mexicana aparecía esa figura. Hoy el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral confirmó la dimensión de este cáncer laboral.

Fue hasta 2017, en que, como exigencia previa para ser parte del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, que nuestro País se vio forzado a modificar la Constitución Política realizando una serie de reformas en materia de justicia; desapareciendo las Juntas de Conciliación y Arbitraje, introduciendo diversas reglas en materia de libertad sindical y contratación colectiva. Más tarde en 2018 con la llegada del nuevo gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador se llevó a cabo una profunda reforma a la ley en materia laboral que coincidió con el TEMEC.

## **EL MECANISMO PUSO EL DEDO EN LA LLAGA**

Como hemos dicho el modelo de control y corrupción laboral vigente en nuestro país, operaba en un esquema de complicidad con gobiernos, sindicatos y empresas, si bien estas últimas eran las que tenían una influencia determinante.

Antes de las reformas a la ley laboral de 2018, los abogados patronales designaban con qué líderes sindicales se firmaban los contratos colectivos, hacían los arreglos con las Juntas de Conciliación y Arbitraje para orientar sus resoluciones y gestionaban con las dependencias del área laboral gubernamental su apoyo. Esta influencia empresarial creció en la medida que el Estado redujo su presencia en el llamado periodo neoliberal en los últimos cincuenta años, con un consecuente abatimiento salarial que coincidía con la estrategia económica del gobierno para atraer inversión. Los sindicatos democráticos en el sector privado fueron duramente combatidos por las propias empresas. Por ello hoy resulta evidente que los sindicatos que pudieron subsistir fueron básicamente de corte paraestatal.

El mecanismo de respuesta rápida al involucrar a las empresas en el cumplimiento de las obligaciones laborales precisamente en materia de libertad sindical y contratación colectiva,

golpeó en su eje central el modelo de control laboral más allá de la reforma laboral y el TEMEC. El impacto generó desconcierto al empresariado además de que no contaba ya con sus redes de influencia en el nuevo gobierno; sin embargo, también tenía interés en la firma del TEMEC por sus propias razones especialmente las empresas con vocación exportadora.

## **LA EXIGENCIA DE UN CAMBIO COINCIDIÓ CON LA AGENDA DEMOCRÁTICA DEL NUEVO GOBIERNO Y OTROS ALIADOS**

Suele pensarse equivocadamente que todos los cambios en nuestro modelo laboral son producto únicamente de la presión del TEMEC y del interés en otro tiempo de participar en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. El proceso de transformación coincidió con los compromisos y las intenciones del nuevo gobierno que arribó en 2018 y con una amplia red de académicos, activistas, sindicalistas, abogados y organizaciones no gubernamentales que durante muchos años reclamaban un cambio en favor de la libertad sindical, la negociación colectiva auténtica, y de un sistema de justicia autónomo. En este esfuerzo, coincidió el propio Poder Judicial Federal. En esta agenda de cambios se incluyó, por ejemplo, un tema no considerado en el TEMEC, ni en la reforma constitucional de 2017, consistente en que el voto además de ser secreto, fuera directo tanto en los procesos de elección sindical como en materia de contratación colectiva. También se hicieron extensivas las reglas democráticas de elección a los trabajadores al servicio del Estado. Suele decirse con razón que se alinearon los planetas del cambio.

El hecho de que el mecanismo de respuesta rápida se enfocara a los renglones de libertad sindical y contratación colectiva fue un motivo adicional de coincidencia porque en ellos y en el sistema de justicia estaba la clave para un cambio de modelo, prueba de ello, es que las quejas históricas en la OIT y en el ACLAN siempre se concentraron en la violación de estos derechos.

## **RIESGOS DEL MECANISMO POR LA DISCRECIONALIDAD Y UNILATERALIDAD CON EL QUE FUE DISEÑADO**

A pesar de que el mecanismo se orienta a aspectos claves en los que hay coincidencia, el mismo se negoció bajo una presión extrema a nuestro país, fijando reglas sustentadas en la unilateralidad y discreción por parte de las autoridades norteamericanas y en menor medida canadienses, tales como la imposición automática de sanciones a las empresas sin cumplir con reglas del debido proceso como un mínimo derecho a ser escuchados previamente propio de cualquier sistema legal así como a la disparidad de trato entre los tres países; tampoco los trabajadores tienen voz en las decisiones de quienes discrecionalmente pueden activar el mecanismo y crea reglas distintas para las empresas exportadoras de quienes no

lo son. Aunado a lo anterior a nuestro país se le coloca en condiciones de gran desigualdad. Sin duda las empresas son las causantes comunes de las violaciones laborales, pero ello no parece justificar que un socio comercial le imponga condiciones que conforme al sistema jurídico nacional e incluso internacional serían inaceptables. Hasta ahora la presión ejercida en la mayoría de los casos parece justificada generando un efecto positivo para que otras empresas cambien sus prácticas. La preocupación se centra en el futuro, sobre todo porque en un método discrecional es incierta la motivación del órgano que toma las decisiones para activar el mecanismo.

Debemos esperar a que, con el tiempo, al dar frutos el nuevo modelo laboral con la participación de nuevas Instituciones y el empoderamiento de los y las trabajadoras en formas democráticas y de voto legítimo, tanto a nivel gremial como contractual, pueda generar una normalización y la vigencia de un régimen de respeto a los derechos laborales que logre una normalización democrática que dé pie a regularizar ese desequilibrio. Por ahora los propios mecanismos de revisión del TEMEC pueden facilitar ajustes para mejorar su funcionamiento.

# La transición laboral mexicana. ¿En qué etapa vamos?

ALEX COVARRUBIAS VALDENEGRO ■ EL COLEGIO DE SONORA



a docena de casos presentados hasta ahora en el MLRR muestran un esfuerzo deliberado de los gobiernos de Estados Unidos y México de avanzar en los compromisos contraídos en los arreglos laborales del T-MEC. Se trata de promover un cambio en lo que se ha llamado el modelo laboral mexicano, con un énfasis en los Derechos Fundamentales del Trabajo de OIT, y acentos en la libertad de asociación y a la negociación colectiva. Al final el objetivo básico es que las leyes e instituciones del trabajo operen en México y evitar sus políticas de dumping social para con trabajo barato atraer empleos e inversiones. Un problema diferente es hablar y evaluar la acción de los diferentes *stakeholders*. Como otro lo es el hecho de que la atención se ha focalizado en los sectores llamados estratégicos por Estados Unidos, empezando con el automotriz.

## EVIDENCIA BÁSICA:

- Los casos de organización sindical independiente han podido mantenerse y avanzar gracias al mecanismo de respuesta rápida del T-MEC, el acompañamiento de los agregados laborales y el apoyo de AFL-CIO y Unifor. Pero en particular gracias al trabajo de activistas y promotores de los derechos laborales, así como de entidades de organización y resistencia tipo SINTTIA, FESIILAAAN, Generando Movimiento, SNITIS, Red de Solidaridad con la Maquila, Red de Mujeres Sindicalistas, etc.
- Estos esfuerzos están lejos de constituir una masa crítica capaz de cambiar la historia industrial y laboral del país. En este sentido un dato es revelador: En los procesos de legitimación y certificación de contratos previstos por la Reforma Laboral 2019, menos de 300 contratos no se han legitimado. Es decir, 0.2%. Digámoslo como es: Se trata de un quinto de 1% del total. Este pequeño universo es el núcleo duro de lo logrado en materia de libertad y democracia sindical.

- En México aún los actores laborales e industriales dominantes –sindicatos, empresarios y organismos cúpula—resisten y se aferran al viejo régimen. Sus prácticas están inclinadas al pasado y apuestan a que los gobiernos del PRI y el PAN puedan recuperar el poder para que reviertan las leyes e instituciones que ahora los presionan. Una práctica decisiva que mantienen, por ejemplo, es seguir pagando los mismos salarios contractuales del pasado. En sus agendas no está cambiar su norma salarial, como no está la simple idea de que pagan mal e injustamente.
- Más aún la agenda de transformación del RRIL no ha escalado en la sociedad. Tampoco lo ha hecho mayormente en los trabajadores mismos.

### UN MODELO ANALÍTICO PARA DETERMINAR DÓNDE VA LA TRANSICIÓN

Dónde se ubica ahora la transformación –transición más propiamente dicha– del régimen de relaciones laborales e industriales mexicano (RRIL). Dadas las tradiciones disciplinarias de los estudiosos del país, ha prevalecido una visión que habla del cambio en el “modelo laboral”. Lo primero por deslindar es que tal modelo laboral es apenas una parte de un RRIL y que éstos no cambian, sino que “transicionan”. Se puede cambiar una ley. O una institución por otra. Pero no un RRIL. La razón es que tales regímenes están compuestos de leyes, instituciones, trayectorias industriales, estructuras, mercados, consumos, sistemas educativos y de entrenamiento, culturas, ideologías, creencias, prácticas, legacías, y actores (*stakeholders*) (organizados y no) empresariales, laborales y del estado. Estos en sus interacciones crean relaciones de empleo, costos escondidos (entendidos como inversiones e intereses en sus cotos de poder y fuentes de recursos) y mecanismos de anclaje –que les permiten actuar como regímenes dinámicamente entrópicos y autorreproducibles. Son además trayectoria-dependientes, lo que significa que le deben mucho a su pasado por lo que hacen cualquier cosa por protegerlo. Todo ello hace no sólo muy complicada su transformación, sino que la sitúa como una tarea de largo plazo.

De forma que mover todos estos conjuntos y subconjuntos de un RRIL solo puede conseguirse mediante una transición gradual, generacional, en la que se tienen que reacomodar muchas voluntades, gobiernos, luchas, y entendimientos y se deben fracturar otros tantos grupos, instituciones, rituales e intereses. Más aún, deben mudar cientos de prácticas, significados y valores (el *habitus* Bourdeano, pues). Cuestión aún más difícil.

Visto así, la pregunta persiste. ¿Dónde va la transición mexicana? Trabajando sobre un esquema multinivel de modelos conceptuales de equilibrio puntuado, trayectorias-dependientes y transiciones sociotécnicas he notado que se pueden distinguir cinco



grandes estadios en la transición de un RRIL: De emergencia y protesta; de expansión del conocimiento público; de debates y resistencias políticas; de desborde de la gobernanza existente y cambio de leyes. Y uno último de disrupción y cambio de régimen (ver Gráfica 1).

**Gráfica 1. ¿Dónde está la transición del RRILM?**



**Fuente:** Elaboración Covarrubias (2023).

A mayor detalle: En el primer estadio los problemas son denunciados por especialistas y activistas opositores, subrayando la desigualdad social, la precarización del trabajo y/o la ausencia de democracia en el trabajo. En el segundo la persistencia y extensión de las denuncias logran anidar en la sociedad civil. En la medida en que su conocimiento crece, empiezan ecos en y desde ésta. En un tercer estadio los debates se abren paso en la esfera política, donde se hacen parte de reacomodos y luchas por el poder. En estas primeras tres etapas, hay una tensión por estructurar (significar, resignificar) los términos del debate y ganar la esfera pública. Los grupos políticos e industriales en posición de gobierno suelen negar la existencia de problemas, deleznar su magnitud o restarle importancia. En tanto los grupos opositores bregan contracorriente dada su marginalización nutrida por su falta de organización, escasas alianzas, y carencia de recursos de todo tipo. En el cuarto estadio, mantener inalterado el estatus quo se ha hecho imposible. O simplemente no es ya rentable frente a un mercado donde cambian las trayectorias de los productos y las preferencias de los consumidores. Las presiones por cambiar las leyes e instituciones del trabajo han desbordado a los grupos de poder, de forma que se procede a ajustarlas. Los cambios están llegando a la esfera política donde nuevas asociaciones toman el poder y en ellas

empiezan a acomodarse los ex-ante grupos marginales. Adicionalmente, la economía es otra, con nuevos competidores que ganan terreno a los antiguos líderes del mercado.

En la quinta y última etapa cambian los valores e ideologías en favor de un nuevo RRIL. Las nuevas leyes e instituciones del trabajo ahora devienen en prácticas dominantes. Hay una nueva coalición gobernante en el poder, sancionada por una nueva narrativa hegemónica sobre el trabajo, la economía, los derechos colectivos e individuales, y la distribución de la riqueza. El mercado se ha transformado también bajo una nueva trayectoria industrial, con normas de consumo, distribución y salariales ad hoc a la nueva época.

## **EL ESTADIO MÚLTIPLE**

Bajo esta perspectiva, la transición laboral e industrial mexicana se sitúa en una interfase del primer a segundo estadio. Sin embargo, una particularidad es que posee elementos de las etapas tercera (con los acuerdos laborales del T-MEC (incluyendo los MLRR, y los casos ahí presentados), los debates políticos para ajustar leyes y prácticas laborales) y cuarta (con los cambios de facto a las leyes en 2017, 2019 y subsecuentes, así como con la presencia en el gobierno de fuerzas progresistas, antes marginadas). Esto es así porque el punto de ignición precipitando la transición ha venido de la confluencia de dos fuerzas. Una, originada fuera, basada en las denuncias contra México en OIT por violaciones a los derechos laborales, así como en particular en las presiones de Estados Unidos y Canadá para que el país ajuste sus leyes y prácticas laborales so pena de perder el acceso al mercado preferencial del T-MEC. Otra, producto del arribo de AMLO al poder, basada en una densa coalición donde destaca la coexistencia de grupos progresistas (como los que representan la ahora Secretaría de Gobernación y la exjefa de Gobierno de la CDMX), con fuerzas ancladas en el pasado, aferradas a los viejos cacicazgos político-laborales.

Esto explica la complejidad de la transición mexicana. En ella ha habido mucha política y arreglos desde arriba, y escasa sociedad civil y movimientos de los trabajadores desde abajo. Ha habido también una cascada de iniciativas para dignificar el mundo del trabajo por parte de la STPS, sensu contrario de la resistencia de grupos empresariales que quisieran seguir medrando de un México de pobres sin descanso.

En medio de este océano de contradicciones y posibilidades la transición mexicana va.

# The USMCA Labor Bargain: Implementation, Reciprocity and the Challenges Ahead

ÁLVARO SANTOS ■ GEORGETOWN LAW

The USMCA introduced two major changes regarding labor, focusing explicitly and implicitly on Mexico's labor market regulation and its enforcement. The first change, contained in Ch.23 Annex 23-A, is a commitment to overhaul Mexican labor law and its institutions. Briefly speaking, the new law passed in response to this Annex gives the jurisdiction of labor disputes to courts, establishes the autonomous Federal Center for Conciliation and Labor Registry (which is in charge of registering unions and collective agreements) and requires that personal, free, and secret elections determine union leadership and majority support of collective agreements. The new labor law was promulgated on May 1, 2019<sup>1</sup> and its implementation is well underway, although serious concerns remain. The second change is a new enforcement mechanism for the pledged labor rights, known as the Rapid Response Labor Mechanism (RRLM), which is contained in Annex 31-A. The firm-specific character, expedited process, and available remedies of the RRLM provide a useful tool against violations of workers' right to organize and bargain collectively.

These two innovations from the USMCA are helping to rebalance the power dynamic between employers and workers in Mexico five years after the Agreement was first signed, which could eventually translate into better wages and working conditions for Mexican workers in USMCA-related sectors. This result will help revert decades of stagnant wages for Mexican workers in the trade sector and address the unfair competition and social dumping charges raised by the U.S. government and U.S. workers. Although not formally a mechanism for exclusive application in Mexico, its design has that effect. To remain true to its objectives and to the U.S. government's professed worker-centered trade agenda, the

---

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación, Decree Announcing Reform, Additions to and Repeal of Several Provisions of the Federal Labor Law (May 1, 2019) (Spanish).

RRLM needs to become fully symmetrical, applying equally to workers' rights violations both the U.S. and Mexico.

### **ONGOING IMPLEMENTATION, CHANGES IN NORMS AND INSTITUTIONS**

The labor reform touted by the U.S., Mexican, and Canadian governments has proceeded on all fronts. A key feature of the implementation of labor law reform, as laid out under USMCA Chapter 23, Annex 23-A, is the verification or “legitimation” of all existing collective bargaining agreements in the first four years after the labor reform came into effect, which concluded on May 1, 2023. The aim was to allow workers to challenge their union’s control over the collective bargaining agreement (CBA) if the existing union was part of a simulation or “protective contract” and, thus, did not represent them.

As implemented, the legitimation process has raised serious concerns. For instance, the March 2023 Report by the Independent Mexico Labor Expert Board (IMLEB),<sup>2</sup> concluded that although it didn’t determine that Mexico was not in compliance with its labor obligations under USMCA, it was “increasingly concerned that the transition period for full implementation of Mexico’s labor reform will end ... with large segments of the old protection contract system still intact, including in critical manufacturing sectors and their suppliers.”<sup>3</sup>

The INMLEB concerns included the design of the legitimation process, which “allows the incumbent union to conduct the contract legitimation process and vote”<sup>4</sup> with “only minimal oversight by a government official or a notary paid by the incumbent union.”<sup>5</sup> This poses serious risks of conflict of interest and fraud, reflected in the fact that only 1% of all CBAs that went through a legitimation vote were rejected, whereas the Mexican Ministry of Labor had estimated that only 15–20% of CBAs would pass.<sup>6</sup> Another significant problem was insufficient staffing of verifying personnel, which meant that the government did not have the capacity to “effectively oversee legitimation votes.”<sup>7</sup> Additionally, the process places a heavy burden on workers to complain about rights violations in the legitimation

---

<sup>2</sup> Independent Mexico Labor Expert Board, REPORT INDEPENDENT MEXICO LABOR EXPERT BOARD MARCH 20, 2023, (2023), <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=usmca/IMLEBReport-20230320FINAL.pdf&mode=download>

<sup>3</sup> Id. p.48

<sup>4</sup> Id. p. 34

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Id. at 36

<sup>7</sup> Id. at 37

process and provide significant evidence, which is often unavailable or hard to garner in the face of employer or incumbent union intimidation.<sup>8</sup> Tellingly, the RRLM cases illustrate these problems and show the value of having an external authority like the government supervise the legitimation process and elections.

The Rapid Response Labor Mechanism (RRLM) has been used in 14 cases so far. The deadline for the legitimation process seems to have accelerated the number of complaints launched through the mechanism; seven complaints were initiated in the last five months of the legitimation process, the same number as in the first three and a half years. The ongoing stream of cases and the remedies provided make it clear that the mechanism can be effective. Workers have won the right to be represented by democratically-elected unions, and these independent unions have gained improvements in wages and benefits.<sup>9</sup> Cases have also been resolved quickly with the cooperation of the Mexican government. A key remaining question is whether the RRLM can work as leverage for workers beyond individual facilities. The recent activity would suggest that more workers are aware of their rights and learning to use the mechanism, but not whether this has reached a critical mass overall.

If this activity continues, it could empower workers seeking to organize or to take over control over a collective bargaining agreement to act against the backdrop of the RRLM, even if they don't use it to launch a complaint. Employers could learn to prefer mutual remedies rather than risking dispute and trade sanctions. The ultimate success of the mechanism would thus be for workers to “bargain in the shadow” of the rapid response mechanism, rather than use it to mitigate employer ills.<sup>10</sup>

## THE POSSIBLE BEGINNINGS OF A REGIME CHANGE?

The labor reform and the RRLM in USMCA seem to reflect and contribute to a change in the trade regime beyond new substantive norms and institutional mechanisms. We may be witnessing changes in what Ruggie called the “generative grammar”, a shared understanding of the assumptions on which a regime rests and of “the underlying principles of order and meaning that shape the manner of [the regime's] formation and transformation.”<sup>11</sup> The goals of the trade regime in North America are being redefined,

---

<sup>8</sup> Id. at 39

<sup>9</sup> Id. at 45

<sup>10</sup> See e.g. Robert H. Mnookin & Lewis Kornhauser, *Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce*, 88 The Yale Law Journal 950 (1979).

<sup>11</sup> John G. Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, 36 International Organization, 380 (1982).

and the settled understandings of what was desirable or permissible are changing in ways that make workers more central.

Changes in the USMCA from its predecessor NAFTA reflect increasing societal support for workers and organized labor. They also help channel and deepen this support. The USTR has made a worker-centered trade agenda a defining element of its platform. Law firms are advising companies to follow developments in the RRLM closely and to cooperate with labor.<sup>12</sup> The U.S. government has supported unionization efforts and union bargaining in ways not seen for decades, and thought unthinkable just a few years ago. Similarly, the Mexican government has increased the minimum wage 16.2% for 2019, 20% for 2020 and 15% for 2021, so that by 2024 workers are able to surpass the nation's poverty line.<sup>13</sup> Mexico also advanced a 22% increase of minimum wages in 2022 and a 20% increase of minimum wages for 2023.<sup>14</sup> It has also passed a new law to curtail outsourcing, a common employer practice used to evade providing workers with full-time wages and benefits. So, the USMCA is an important component of a regime change in trade relations and is taking place when there's increasing government support of workers in both countries.

## BROADER EFFECTS

An important expectation is that labor reform and the RRLM will help increase wages in the USMCA-related sectors. That's certainly the hope, given wage repression due to the stranglehold of companies and official unions (with the government's complicity or acquiescence) on workers' ability to organize and bargain collectively. So far, the legitimization of collective bargaining agreements and the remedies provided in the RRLM cases suggest that workers are negotiating higher wages and working conditions.

---

12 See e.g. Eric Emerson & Sarna Natasha, *The USMCA's Rapid Response Labor Mechanism: An Increasingly Important Component of the Biden Administration's "Worker-Centric" Trade Policy*, Global Trade and Investment Law Blog (2022), <https://www.steptoeglobaltradeblog.com/2022/09/the-usmcas-rapid-response-labor-mechanism-an-increasingly-important-component-of-the-biden-administrations-worker-centric-trade-policy/> (last visited Sep 14, 2023).

13 Secretaría de Trabajo y Previsión Social - Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Salario Mínimo digno, compromiso del Gobierno de México ratificado ante el T-MEC, Gobierno de México (2021), <https://www.gob.mx/conasami/prensa/contar-con-leyes-y-regulaciones-aceptables-de-trabajo-respecto-a-salarios-minimos-compromisos-ineludibles-del-t-mec?idiom=es>

14 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Entrarán En Vigor Salarios Mínimos 2023 En Todo El País, Gobierno de México (2023), <https://www.gob.mx/stps/prensa/entran-en-vigor-salarios-minimos-2023-en-todo-el-pais?idiom=es#:~:text=BOLET%C3%8DN%20N%C3%BAmero%20001%2F2023&text=A%20partir%20de%20este%20d%C3%ADa;>

Concerning the legitimization of collective contracts, the Mexican Federal Center on Conciliation and Labor Register (FCCRL), quantified the effect on wages. An April 2023 report compares the average wage of workers with legitimate collective contracts against workers that did not legitimize their collective contracts or unions, using data from 2019 to January 2023. The FCCRL estimated that the collective contract legitimization of the labor law reform raised the wage differential between 6.7 and 7.1 points amongst employers with people who legitimized and employers without people who legitimized.<sup>15</sup> The report also highlights that, on average, companies and facilities that legitimized collective contracts and unions have wages between 8 and 10% higher than those that did not.<sup>16</sup> These findings are consistent with the last report of the INMLEB. The report analyzes how the RRLM aided the negotiations and agreements of unions with the facilities not only on what relates to the denial of rights but also wages and other labor benefits.

An open question is what the effects of higher labor costs would be. A recent analysis by Levy & Fentanes<sup>17</sup> suggests two scenarios. The first one assumes that firms enjoy rents, which can be redistributed to workers from employers, who “can absorb higher labor costs without changing their demand for labor”.<sup>18</sup> A second scenario is that if wages increase significantly, firms would need to decrease their labor. This would result in lower employment in the USMCA-related labor market. As the authors admit, however, these scenarios assume no external factors that increase Mexico’s competitive advantages, such as nearshoring. The nearshoring phenomenon, including the incentives introduced by the Biden administration’s new industrial policies, is replacing the supply chain focus on efficiency, low costs, and low consumer prices with resilience, home or near-home production, and better jobs.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Secretaría de Trabajo y Previsión Social & Comisión Nacional de Salarios Mínimos, EFECTO DE LA LEGITIMACIÓN DE CONTRATOS EN EL MARCO DE LA REFORMA LABORAL, (2023), [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/832488/EFFECTO\\_DE\\_LA\\_LEGITIMACION\\_DE\\_CONTRATOS\\_EN\\_EL\\_MARCO\\_DE\\_LA\\_REFORMA\\_LABORAL\\_vf.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/832488/EFFECTO_DE_LA_LEGITIMACION_DE_CONTRATOS_EN_EL_MARCO_DE_LA_REFORMA_LABORAL_vf.pdf).

<sup>16</sup> Id.

<sup>17</sup> Santiago Levy & Oscar Fentanes, *NAFTA-USMCA and wages in Mexico*, The Brookings Institute, February 2022, <https://www.brookings.edu/articles/usmca-forward-building-a-more-competitive-inclusive-and-sustainable-north-american-economy-labor/>

<sup>18</sup> Id.

<sup>19</sup> See e.g. *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution*, The White House (2023), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/> (last visited May 23, 2023), and Dani Rodrik, *The New Productivism Paradigm?* Project Syndicate (2022), <https://www.project-syndicate.org/>

A striking legacy of NAFTA was negligible economic growth in Mexico and a decline in real wages. If the labor reform and RRLM have their expected effect, they would help rebalance the bargaining power of workers and employers, leading to higher wages and safer working conditions. This will allow workers to get a higher share of the productivity gains, which have been largely going to capital. Higher wages for Mexican workers in the USMCA-related sector also addresses the charge by the U.S. government and the U.S. labor movement that Mexican companies engage in social dumping. Finally, higher wages and better working conditions wrought by the effective exercise of the right to freedom of association and collective bargaining are a central pillar of workers' rights under democratic governance. At a time of increasing concern with authoritarian practices in government, we should regard independent and effective unions as bulwarks of democracy.

## **THE IMPORTANCE OF MAKING RRLM SYMMETRICAL FOR THE NORTH AMERICAN LABOR MARKET**

An important defect of the RRLM is its asymmetrical effects, disproportionately impacting Mexico.<sup>20</sup> This belies a fundamental principle of reciprocity and the notion of fair partnership. It also betrays the goals of the Biden administration's work-centered trade agenda, which seeks to benefit workers in the U.S., particularly those traditionally underserved. If we want to build an inclusive trade agenda, as the U.S. has proclaimed, then the labor enforcement mechanisms need to apply regionally—including in the U.S. This will not only help reshape market conditions for workers in sectors associated with the USMCA, but will also give the trade agenda greater legitimacy.

As has been amply documented by U.S. scholars and analysts, the dramatic decline in U.S. union membership—from about 35% after WWII to about 6% now—is not a natural phenomenon or mainly the result of workers' free choice. Instead, it is the result of a systematic dismantling of workers' rights by courts and legislatures. This condition is coupled with outright hostility from employers over workers' efforts to organize, sanctioned by the government through non-enforcement even when employer actions are illegal. Efforts to ensure workers' freedom of association and collective bargaining have failed in Congress.

---

[commentary/new-productivism-economic-policy-paradigm-by-dani-rodrik-2022-07](#) (last visited Jul 25, 2022).

<sup>20</sup> Desirée LeClercq, "Biden's Worker-Centered Trade Policy: Whose Workers?" International Economic Law and Policy Blog (May 16, 2021)



Currently, the RRLM is limited to the right to freedom of association, and to violations in “priority sectors” which include manufacturing, services, and mining.<sup>21</sup> This excludes sectors like agriculture, where violations of workers’ rights in the U.S. have been widely documented. More troubling, while complaints of denial of rights can proceed at any point in Mexico, they can only proceed in the U.S. once local remedies have been exhausted. The result of this design is a worker-centered trade agenda for workers in Mexico and the traditional, workers-second NAFTA trade agenda for workers in the U.S.<sup>22</sup> Thus, expansion of labor rights coverage, expansion of applicable sectors, and full procedural reciprocity should be at the center of the upcoming review mechanism as the USMCA turns six.

---

**21** United States–Mexico Canada Agreement (USMCA), Can–Mex –U.S., art. 31 Annex 31–A, Nov. 20, 2018, P.L. 116–113.

**22** See Álvaro Santos, *Effective and Reciprocal Labor Enforcement Should Be a Priority for an Inclusive USMCA and North America* (2022). <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Strengthening%20North%20American%20Ties%20-%20Santos.pdf>

# Notas sobre el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida del T-MEC

KATHLEEN CLAUSSEN ■ GEORGETOWN LAW

Estas notas se enfocan en un elemento especialmente innovador del TMEC en el ámbito de la cooperación laboral y el cumplimiento de los derechos laborales: el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en Instalaciones Específicas. El Mecanismo permite que uno de los tres gobiernos promueva el cumplimiento de las normas laborales de uno de los otros países con respeto a una Instalación específica ubicada en ese otro país. Los gobiernos nunca antes habían acordado un derecho *recíproco de acción* para regular los lugares de trabajo en el territorio de otro país por violaciones de derechos laborales.

Algunos de los hallazgos que a continuación se comentan refieren a un trabajo conjunto con Chad Bown sobre el Mecanismo.

El Mecanismo ofrece varias vías para alcanzar el mismo fin: garantizar que los trabajadores puedan sindicarse libremente en sus lugares de trabajo; sin embargo, aspectos significativos del Mecanismo siguen ampliamente abiertos a la interpretación de las partes y los interesados.

El Mecanismo aplica siempre que un gobierno (la “Parte reclamante”) considere, de buena fe, que a los trabajadores de una Instalación Cubierta de otro país les han sido negados los derechos de libertad de asociación y negociación colectiva conforme a las normas laborales de ese país (la “Parte demandada”). Uno de los elementos más fuertes del Mecanismo es que, tan pronto como la Parte reclamante solicite que la Parte demandada revise la situación, “la Parte reclamante podrá retrasar la liquidación final de las cuentas aduaneras relacionadas con el ingreso de mercancías desde la Instalación.” Este retraso en la liquidación podría suponer una importante carga financiera para la empresa. La idea es que, sin la posibilidad de enviar sus mercancías de forma expedita y libre de aranceles, situación que puede acarrear la pérdida de clientes, la empresa actuará rápidamente para mejorar el problema laboral.

Este punto ha sido clave para efectos del alcance del Mecanismo frente a empresas que operan en México. El Mecanismo cuenta con poder coercitivo incluso antes de que se haya iniciado cualquier investigación a profundidad.

Una vez que ambos gobiernos han revisado la situación, la siguiente parte de la historia consiste en abrir una vía para resolver el problema de los trabajadores, idealmente de forma cooperativa entre los dos gobiernos. Cuando las Partes consideren conjuntamente que se ha producido o se está produciendo una denegación de derechos laborales, podrán acordar seguir un “curso de reparación que repare la Denegación”. El TMEC no establece contenidos específicos para el curso de reparación, pero hasta la fecha este ha incluido, por ejemplo, requisitos para celebrar una nueva elección sindical.

Hay mucho más para decir sobre el funcionamiento del Mecanismo, pero estos aspectos son suficientes para entender lo que ha ocurrido en los últimos tres años. Porque ninguna situación ha avanzado a la fase de un panel o a sanciones más allá del retraso en la liquidación de las cuentas aduaneras.

Veamos a continuación una explicación más detallada con un ejemplo: el primer uso del Mecanismo. La primera invocación del Mecanismo concernió a una filial del importante fabricante de automóviles estadounidense General Motors (GM). En mayo de 2021, Estados Unidos solicitó a México que revisara si se estaba produciendo una denegación de derechos en las instalaciones de General Motors en Silao, Guanajuato. Los populares camiones GMC Sierra y Chevy Silverado son algunos de los vehículos fabricados en Silao por más de 6,500 trabajadores y exportados a Estados Unidos.

La solicitud de revisión de los Estados Unidos, que se basaba en información recibida a través de una línea directa confidencial, planteaba la preocupación de que a los trabajadores de la instalación “se les estaba negando los derechos de libertad de asociación y negociación colectiva” durante una elección para la aprobación de un contrato colectivo de trabajo entre GM y el sindicato “Miguel Trujillo López”. México aceptó la solicitud y, dos meses después, Estados Unidos anunció junto con México un “curso de reparación” para los problemas en la fábrica. El curso de reparación incluía una lista de requisitos, tales como la celebración de una nueva elección, los procedimientos para llevarla a cabo y su supervisión por parte de personal de inspección mexicano y observadores de la Organización Internacional del Trabajo. El plan de reparación también exigía a GM que tomara medidas para investigar cualquier caso de represalias contra los trabajadores, entre otras obligaciones.

De acuerdo con el plan, se celebró una nueva elección en agosto de 2021. Se eligió un nuevo sindicato y, finalmente, ese sindicato acordó con GM un aumento salarial, situación que llevó a ambos gobiernos a declarar el éxito del Mecanismo. En muchas de las otras oportunidades en las que se invocó el Mecanismo después del caso de GM, los gobiernos adoptaron un procedimiento similar.

En mis últimos minutos, explicaré algunas estadísticas y observaciones del Mecanismo. Me referiré a (1) los números, (2) las Instalaciones, (3) las peticiones, (4) la geografía y (5) la rapidez del Mecanismo.

## **LOS NÚMEROS**

El gobierno estadounidense ha invocado el Mecanismo en once oportunidades<sup>1</sup> para intervenir en un centro de trabajo en México. Canadá ha aceptado su primera petición, preparada por un grupo sindical, pero a la fecha no se dispone de más información sobre el resultado de la misma. Los informes de prensa de la semana pasada sugerían que el asunto se había resuelto. México no ha iniciado ninguna petición debido a una importante asimetría creada jurídicamente por un pie de página que limita la aplicación del Mecanismo hacia Canadá y Estados Unidos.

Con respeto a las peticiones investigadas de Estados Unidos, México aceptó todas menos una (y puedo hablar sobre esta petición durante nuestra sesión de preguntas y respuestas). Se puede decir, en ese sentido, que los gobiernos han cooperado bastante para permitir el funcionamiento del Mecanismo.

## **LAS INSTALACIONES**

Hasta junio, cada solicitud se refería a una Instalación del sector automotriz. Sin embargo, en junio, Estados Unidos solicitó por primera vez la revisión con respecto a una Instalación del sector textil y una Instalación del sector minero. También cabe señalar que estas dos solicitudes recientes conciernen a empresas mexicanas, mientras que el resto de solicitudes a la fecha concernían a empresas cuya sede principal estaba en otros países, a menudo Estados Unidos.

## **LAS SOLICITUDES**

Todas las solicitudes, con dos excepciones, fueron desencadenadas por denuncias de la sociedad civil. Algunos de los mismos grandes sindicatos estadounidenses han sido responsables de estas denuncias, al igual que algunas figuras importantes del movimiento obrero mexicano.

---

<sup>1</sup> Cifras consideradas a fecha del envío de la participación, en julio de 2023.

## LA GEOGRAFÍA

Las instalaciones que han estado sujetas al Mecanismo se extienden por todo el “callejón del automóvil”, aunque hay una pequeña concentración en los estados del norte. En algunos casos, puede haber más de una empresa afectada en la misma ciudad porque los trabajadores hablan entre sí del Mecanismo como un recurso para atender sus problemas laborales.

Finalmente, un componente clave del Mecanismo es que es “rápido”. Es difícil medir con precisión las fechas de inicio y finalización. Si se miden desde la fecha de la solicitud original hasta la fecha en que se reanuda la liquidación aduanera, cada uno de las situaciones resueltas hasta la fecha ha durado menos de cuatro meses.

Estas cifras, sin embargo, subestiman el tiempo de una forma y lo sobreestiman de otra. En primer lugar, la fecha de reanudación de la liquidación no significa el final del asunto. En cada situación, la supervisión por parte de ambos gobiernos continúa durante al menos varios meses más. En segundo lugar, es posible que la fecha de la solicitud no refleje la fecha en la que comenzó la revisión por parte del gobierno de Estados Unidos.

## CONCLUSIÓN EN DOS PUNTOS

En primer lugar, aunque el Mecanismo es un mecanismo inspirado en el lenguaje y las ideas de comercio entre países, en realidad es una herramienta de *responsabilidad corporativa* que podría *ayudar* a los gobiernos. Una posición frente al Mecanismo es que ayuda al gobierno mexicano en sus esfuerzos por hacer cumplir la ley. El Mecanismo puede darles más alcance a los esfuerzos del gobierno en regiones con bajos índices de cumplimiento, por ejemplo. Este novedoso diseño, que se centra en las empresas y no en el gobierno, puede ser una redistribución de costos hacia los actores que pueden soportarlos más fácilmente. En otras palabras, el Mecanismo hace que la empresa también sirva de facilitadora del resultado deseado de reparación de los derechos de los trabajadores, pero también crea algunos retos al hacerlo.

Con respecto a estos retos y a los riesgos de la futura utilización del Mecanismo, es importante señalar que el Mecanismo actualmente cuenta con el apoyo de administraciones progresistas tanto en Estados Unidos como en México. No obstante, si esas administraciones cambiaran –o mejor aún, *cuando* cambien– el uso del Mecanismo por parte de los gobiernos podría ser muy diferente, y quizás más agresivo.

También está la cuestión de la selección de casos. Tras la primera solicitud de Mecanismo en la que se vio implicada GM, algunos comentaristas esperaban que el Mecanismo se

utilizara principalmente contra los grandes fabricantes de automóviles en sus instalaciones mexicanas, y que esta situación podría crear un efecto disuasivo. Sin embargo, todos los casos desde el de GM se han producido en Instalaciones mucho más pequeñas y en empresas con poco reconocimiento de marca. Además, las autopartes que fabrican estas Instalaciones son reemplazables. Aunque ninguna otra empresa puede fabricar un camión Sierra, muchas pueden fabricar reposabrazos para esos camiones. En estas circunstancias, la intervención del Mecanismo podría poner en peligro la confianza de las grandes empresas hacia estos proveedores más pequeños y, a su vez, poner en peligro los puestos de trabajo de esos trabajadores. Si se utiliza mal, el Mecanismo podría empeorar las cosas, afectando negativamente a los trabajadores a los que pretende ayudar o perturbando a las comunidades locales.

Las organizaciones no gubernamentales y los grupos sindicales organizados que han presentado denuncias han indicado, positivamente, que el Mecanismo está apoyando normas más estrictas de responsabilidad empresarial y mejores condiciones para los trabajadores en los lugares donde se ha utilizado. Sin embargo, algunos se han lamentado, al igual que los propios funcionarios del gobierno de Estados Unidos, de que para presentar *una sola* petición relativa a *una sola* instalación se requiera una extensa labor de investigación y redacción. Y hay poca orientación sobre los criterios de revisión.

Y además están las empresas, a las que les preocupa la falta de transparencia.

En conclusión, aunque el alcance del Mecanismo es limitado y los datos disponibles hasta ahora son escasos, los primeros indicios apuntan a que el Mecanismo está teniendo cierto impacto positivo para por lo menos algunos trabajadores, pero que es necesario reflexionar atentamente sobre su futuro.

# Comments on the Rapid Response Labor Mechanism

MIKAH MYERS<sup>1</sup> ■ COZEN O'CONNOR

In the period after the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) entered into force, I had the privilege of working on U.S. Government efforts to operationalize that Agreement's United States-Mexico Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism (RRM). With the USMCA now having been in force for just over three years, now is an excellent time for examination of the RRM.

The RRM is one of the most significant innovations in the USMCA. Indeed, it is one of the most significant innovations in trade agreement dispute settlement, at least for the United States, in quite some time. Trade agreement dispute settlement has typically looked at whether countries' measures (laws, regulations, etc.) comply with the commitments in the agreement. With the RRM, in the specific context of collective bargaining rights, there is now also a mechanism to look at whether individual private entities are in compliance with laws that implement trade agreement obligations. That this procedural innovation was developed in the labor context is particularly noteworthy given that labor rights were not even covered in the main text of the USMCA's predecessor, the North American Free Trade Agreement.

The RRM got around a significant enforcement problem in trade agreements: countries enacting measures that on their face comply with agreement commitments, but private entities not complying with those measures. Such non-compliance can undermine the value of the state parties' commitments to each other. When countries are limited to ordinary state-to-state dispute settlement, non-compliance by private entities with a free

---

<sup>1</sup> The author is an attorney in private practice at the law firm of Cozen O'Connor. He was formerly an attorney at the Office of the United States Trade Representative. The views presented above are those of the author in his personal capacity. The author is not presenting views on behalf of his law firm or of any client thereof, and the views presented above do not necessarily reflect the views of his law firm or of any client thereof.

trade agreement (FTA) partner's measures is a problem that is very difficult to do anything about, and that is even more difficult to do anything about in a timely manner. This isn't an enforcement problem that is limited to labor commitments – it's a problem with trade agreement commitments more broadly. That raises the question of whether the RRM could form the basis of a model extendable to other subjects.

In the short time since the entry into force of the USMCA, the United States has submitted thirteen requests for review under the RRM. By contrast, the United States has initiated few disputes under traditional state-to-state dispute settlement mechanisms during the same period. The RRM has thus become a very prominent part of U.S. trade enforcement activity. This is a paradigm shift that few would have seen coming a decade ago.

Early results point to the efficacy of the RRM in generating actions to further the protection of collective bargaining rights at facilities identified in requests for review. Of the first ten matters on which the United States requested review under the RRM, six resulted in the United States and Mexico agreeing on a course of remediation. Three were resolved after actions were taken during the forty-five day period that the respondent party has, following the request for review, to review the matter and attempt to remediate any denial of rights. In one matter, the company at issue made a series of commitments outside the context of a course of remediation.

The extent to which the RRM has had broader impacts on the level of compliance with Mexico's laws on collective bargaining rights – which were the subject of a large-scale recent reform and a variety of USMCA commitments – is more difficult to assess, and is a subject that warrants study. Aspects of the RRM's structure may limit its ability to incentivize *ex ante* compliance. These include opportunities for corrective action after a request for review is submitted and the remedial focus of the consequences that the RRM establishes for a denial of rights. One countervailing consideration is the ability of the United States to suspend liquidation of entries of goods from a facility when the United States submits a request for review concerning the facility. Even if a matter is ultimately resolved and entries are liquidated with USMCA tariff benefits, suspension of liquidation itself will be something that many companies will want to avoid. The reputational impact on a company of an RRM request for review may likewise incentivize *ex ante* compliance.

RRM activity appears to be entering a new phase. The pace of requests for review has accelerated in 2023; more have been submitted in 2023 than in the prior two and a half years. Moreover, in August of 2023, the United States submitted the first ever request for



establishment of a RRM panel, as well as the first ever request for review involving the services sector. It will be interesting to see the impact of these developments.

Some people have advocated for replication of the RRM, or of RMM-like procedural concepts, in other U.S. trade agreements or arrangements. Improved, fact-based understanding of what the RRM's impacts are, and why, can inform decisions about what enforcement mechanisms would be beneficial in other agreements and contexts. This is true with respect not just to enforcement mechanisms surrounding trade agreement commitments on labor rights (a subject on which the RRM experience is uniquely informative) but also with respect to enforcement mechanisms applicable to other subjects covered in trade agreements or arrangements. Opportunities for analysis of, and reflection on, the RRM are valuable and relevant, and will hopefully recur.

# The One-Directional Nature of T-MEC Labor Enforcement: A Case for Revising Annex 31-A

DESIRÉE LECLERCQ ■ CORNELL UNIVERSITY

T

his brief essay argues that the United States–Mexico–Canada trade agreement (USMCA/T-MEC) should be revised to ensure that all Parties may invoke the Rapid Response Mechanism when faced with violations of freedom of association and collective bargaining. Amendments are not only necessary to create an equitable platform but also to ensure that workers within all Parties enjoy robust protections under the agreement.

A well-known story by now, the USMCA resulted from fierce bargaining between the President, his executive office, and a Democrat-controlled Congress. Somewhat less known is that the U.S. administration added a footnote to Annex 31 of the then draft-text, offering Mexico little time or opportunity to scrutinize it. That footnote, in [Annex 31-A](#) of the USMCA's Dispute Settlement Chapter, narrows the scope of applicable U.S. facilities subject to enforcement of collective bargaining and freedom of association rights in the United States. It reads as follows:

*With respect to the United States, a claim can be brought only with respect to an alleged Denial of Rights owed to workers at a covered facility under an enforced order of the National Labor Relations Board.*

To the uninitiated, that footnote looks innocuous. In theory, domestic legal processes should be exhausted before international mechanisms weigh in. Otherwise, one risks inconsistent findings, fragmentation, and interference with national juridical decisions. The National Labor Relations Board (NLRB) is the U.S. federal agency that administers federal labor law in private facilities. Its findings are not self-executing and thus are not legally final unless and until a [Court of Appeals enforces them](#). Although the expression “enforced order of the National Labor Relations Board” is not defined under U.S. labor statutes, the footnote's intention to ensure legal finality at the national level before opening the door to international intervention appears relatively straightforward.

Nevertheless, until the powers-that-be delete this footnote, workers in the United States will lack the same fundamental rights protections that USTR provides workers in Mexico. Below, I offer three reasons.

### **1. THE FOOTNOTE LEAVES MILLIONS OF WORKERS IN TRADE SECTORS IN THE UNITED STATES WITHOUT HOPE OF LABOR IMPROVEMENTS**

As I have pointed out [before](#), the footnote excludes the vast majority – if not all – of the facilities in the United States. That exclusion leaves millions of workers in the U.S. private sector without hope of economic pressure under the USMCA.

That exclusion is important. U.S. labor law, as interpreted by the NLRB and courts, has long been the subject of international scrutiny. The U.S. administration has proven disinterested in that scrutiny, including the numerous criticisms by the International Labor Organization (ILO). Concerning the latter, U.S. representatives at the ILO sometimes respond that the ILO does not understand international labor law as well as do U.S. authorities. The U.S. position is unsurprising given its longstanding refusal to bend to international law or norms concerning workers' rights.

Meanwhile, workers at auto facilities and other trade-related sectors in the United States face sub-optimal rights. Their employers fire them for seeking to unionize, threaten them with discharge, and manipulate U.S. labor law to avoid entering into collective bargaining agreements. Those workers do not benefit from the ILO's protection. While the USMCA could have lent economic teeth to the ILO's reputational sanctions, the Trump administration's footnote cleverly protected corporate America.

### **2. THE FOOTNOTE IMPOSES SIGNIFICANT REMEDIATION DELAY**

Even workers at facilities that arguably fall under the NLRA cannot benefit under the LRRM. Recall that a significant objective of the mechanism is that it is rapid. Rather than wait years for litigation, workers should be able to benefit from immediate injunctions and remedial action. However, under [U.S. labor law](#), cases may take years to wind through the courts. Even if Mexico were to bring a case against a facility in the United States, the case must first go before an NLRB administrative law judge, then the NLRB in Washington, D.C., and then to an appeals court. That process can take years.

[Section 10\(j\)](#) of the NLRA “authorizes the National Labor Relations Board to seek temporary injunctions against employers and unions in federal district courts to stop unfair labor practices while the case is being litigated before administrative law judges and the Board.” Those cases acknowledge that time is of the essence. However, they do not

produce a Board order for the appeals court to enforce. Consequently, 10(j) injunctions do not qualify as an “an enforced order of the National Labor Relations Board.” Even workers facing significant and immediate threats to their fundamental labor rights cannot benefit from protections under the USMCA.

### **3. NOT ALL WORKERS IN THE UNITED STATES FALL UNDER THE NATIONAL LABOR RELATIONS ACT**

America’s most vulnerable workers are also her most important. They labor in our agricultural fields, fix our roofs in scorching summers, clean our houses, and watch our children. Yet, owing to institutionalized racism that carries into our statutory protections today, agricultural workers, undocumented workers, domestic workers, and day laborers are [excluded from the NLRA’s coverage](#). Notwithstanding the significant labor and human rights violations in agriculture and other invisibilized sectors, their facilities will never face a court-enforced Board order. Those violations either directly implicate trade sectors (agriculture) or indirectly benefit trade sectors (childcare). Excluded when the NLRA’s drafters sought to ensure that racialized minorities could not threaten property owners, those workers are re-excluded and thus re-prejudiced under contemporary trade protections. Policymakers should take notice of how the USMCA reifies racial inequality in America.

USTR’s most recent, dawn-of-Labor-Day announcement sheds additional light on the USMCA’s inarticulate and improper restrictions as set out in its footnote. That announcement expresses concern over the bargaining rights of pilots in Mexico’s airline sector. Under the USMCA’s procedures, those workers may soon benefit from international scrutiny, inspections, and prescriptive plans drawn up by American bureaucrats.

On the other side of the border, however, workers in the airline sector fail to benefit from equal protections. Under the terms of U.S. labor laws, those workers, too, are excluded from the scope of the NLRA. A separate law, the [Railway Labor Act \(RLA\)](#), covers them. Specifically, it covers freight and commuter railroads, airlines, companies directly or indirectly controlled by carriers who perform services related to the transportation of freight or passengers, and the employees of these railroads, airlines, and companies.

Deemed “essential,” workers under the RLA cannot exert their right to engage in a spontaneous work stoppage. Instead, a different Board, the National Mediation Board (NMB), conducts mediation. While a Presidential Emergency Board may review the NMB’s decisions, those reviews are discretionary. In other words, the NMB’s findings do not suffer from the same intermediacy as the NLRB’s decisions.

The ILO has expressed [concerns](#) with the RLA's restrictive approach to bargaining. It has also found that national laws like the RLA stipulating compulsory dispute settlement interfere with workers' fundamental right to bargain. While international labor standards are lenient concerning restrictions on public sector strikes, the ILO [clarifies](#) that the government may restrict a strike:

*in the case of disputes in the public service involving public servants exercising authority in the name of the State or in essential services in the strict sense of the term, namely those services whose interruption would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population.*

In 2022, railway workers in the United States sought to bargain hard to improve their collective bargaining agreement. Under the international labor standards above, they should have been able to do so absent evidence that their actions endangered “the life, personal safety or health” of the U.S. population – which they did not. A work stoppage would have been incredibly inconvenient but not life threatening. President Biden faced criticism within the labor community when he intervened and passed a [law](#) imposing a contract agreement that the majority of America's freight rail workers had voted down. As a result of that agreement, railway workers benefit from a hefty raise but lack paid sick days in a compromise they never agreed to and should have been able to protest.

Airline workers in the United States face a bleaker situation. They cannot strike despite dwindling crew members and abysmal pay and leave benefits. Notwithstanding their hostile legal environment, airline workers are staging [careful pickets](#) to raise public awareness of America's abusive airline sector. Under the RLA, they may not protest their working conditions during work hours; they can only carry out those concerted activities during the hours they should be resting and spending with family. They cannot rely on the ILO to persuade an otherwise deaf U.S. administration that the RLA deprives them of fundamental labor rights under international law. And they cannot rely on the USMCA's LRRM because their employers, by statute, will never be the subject of an NLRB order.

## **A CALL TO ACTION**

U.S. Congress has little incentive to open T-MEC to amendment. The footnote assessed in this essay create a vulnerable to the United States that could overcome that inertia.

USTR's recent invocation of the LRRM in the airline sector offers the Mexican government an opportunity to fight for the equality it (perhaps) unknowingly relinquished during the final hour of the USMCA's negotiations. Following USTR's recent lead, it could invoke

the LRRM to protest the freedom of association and collective bargaining violations in U.S.-based airline companies. The Mexican government has manifold U.S.-based airline companies from which to choose.

The Biden administration's worker-centered trade policymakers should take such allegations seriously and collaborate to ensure an equitable solution. If the USMCA's torrid labor negotiations (beginning during the TPP negotiations) teach us anything, it is that Congress cares about international standards governing collective bargaining. After all, it demanded that Mexico adopt [radical changes](#) to Mexico's Constitution and labor laws to protect the rights of workers in Mexico to form and join unions and associate freely. The ILO, as mentioned, has aired concerns over how U.S. legislation fails to protect those rights in America. If Congress and the Biden administration refuse to consider the same types of legislative reform in the United States that they demanded in Mexico, their stated intentions to advance a worker-centered trade policy should be critically questioned.

In lieu of such action, the Parties will soon revisit the USMCA's provisions as part of its [six-year review](#). Given that Mexican negotiators were given little advanced notice or explanation of the USMCA's restrictive LRRM scope, and given the Biden administration's efforts to [strengthen workers' bargaining rights at home](#), this review offers ample opportunity for the parties to make the agreement more equitable.

# Trabajo y Derechos Laborales en el marco del T-MEC

JUAN PABLO HERNÁNDEZ LARA

■ SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE GENERAL TIRE DE MÉXICO

# S

in afán protagónico alguno, pensamos que, en alguna medida, la necesidad del Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida terminó por confirmarse con la visita de un grupo de congresistas a la ciudad de San Luis Potosí, en el año de 2019, justo cuando en el Congreso de Estados Unidos, la aprobación de la renegociación hecha por los gobiernos de los Presidentes Donald Trump y Enrique Peña Nieto, estaba en suspenso, debido a que la reforma laboral que ya se había aprobado por el Congreso mexicano, no ofrecía garantías para su cumplimiento.

Así lo ilustra el caso de los trabajadores despedidos en la empresa estadounidense Goodyear y la violación de los derechos a la libre asociación sindical y la negociación colectiva auténtica. En esa llantera, la tercera más importante en el mundo por su volumen de ventas, se había firmado a espaldas de las personas trabajadoras un contrato colectivo de trabajo ilegal, que nulificaba la aplicación del Contrato Ley de la Industria Hulera, que es obligatorio para todas las empresas que transforman el hule en productos manufacturados.

Más de medio centenar de trabajadores fueron despedidos por realizar una paralización de labores, en protesta por la no aplicación del Contrato Ley y la imposición de un sindicato afín a la CTM, como su representación sindical.

Los legisladores estadounidenses intentaron visitar la fábrica para verificar las condiciones de trabajo y entrevistarse con directivos y personas trabajadoras de la empresa. Pero esto les fue negado y fueron cerradas las puertas para impedir su acceso, a pesar de que con mucha anticipación habían solicitado el permiso correspondiente.

Luego de este fallido intento, en las oficinas de la Casa Obrera Potosina, se dio un diálogo entre los congresistas, los trabajadores despedidos y la representación del Sindicato Nacional de Trabajadores de General Tire de México, organización que apoyaba activamente la lucha de las personas trabajadoras en Goodyear.

Fueron muchas las preguntas, sobre la efectividad de la reforma laboral recientemente aprobada. Las y los legisladores estadounidenses se preguntaban si con las nuevas normas se aseguraría el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras en México, si de verdad se lograría la legitimación de los contratos colectivos de trabajo en México que, para entonces, se estimaban en más de 400 mil.

Las respuestas no fueron positivas. A la vista estaban las condiciones que tenían las empresas para imponer su voluntad, pasando por encima de los derechos laborales. El despido de personas trabajadoras, por luchar por sus derechos, podía ejercerse sin ningún castigo significativo. Los recursos legales que podían interponerse, en contra de esta conducta empresarial, se prolongan durante años, debido a los intrincados mecanismos de la justicia laboral persistente en México, asimismo, todos conocíamos de la profunda corrupción característica de las instancias gubernamentales y judiciales en nuestro país.

Así que, era evidente la necesidad de contar con mecanismos de cumplimiento de las nuevas normas aprobadas, para garantizar el ejercicio de los derechos, sin que, por ello, las personas fueran sometidas a la represión antisindical. Las preguntas siguieron planteándose, lo mismo que nuestras respuestas desconfiadas.

Semanas después nos enteramos de la ratificación del Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá, con la aprobación de por medio del Mecanismo Laboral Respuesta Rápida, que se convertiría en esa garantía de que las empresas que comerciaran su producción entre nuestros países deberían estar sujetas a posibles sanciones económicas, en el caso de que incumplieran los derechos laborales fundamentales.

A estas alturas, podemos analizar los efectos de la aplicación del citado Mecanismo, y verificar si realmente se ha convertido en una herramienta para que las personas trabajadoras logren el cumplimiento de sus derechos laborales.

Aún es pequeño el número de empresas, donde el Mecanismo ha sido utilizado por las personas trabajadoras para modificar la conducta violatoria de los derechos. No ha llegado a dos decenas. Los resultados son desiguales. Hay casos emblemáticos, como el de General Motors, en Silao, Guanajuato, donde una queja presentada ante el Mecanismo resultó en un protocolo mucho más estricto, sobre todo en términos de observancia y neutralidad en la organización de la votación, para la consulta de legitimación del contrato colectivo de trabajo, que concluyó con una votación amplia en la que las personas pudieron expresar libremente su voluntad, que fue en contra de la vigencia del contrato firmado por la CTM y, luego, en una siguiente votación, las personas pudieron expresarse en favor de un sindicato



independiente, para ser la organización que obtuviera la Constancia de Representatividad, para negociar y firmar un nuevo contrato colectivo de trabajo.

Pero también está el caso de Manufacturas VU, en Piedras Negras, Coahuila, donde la empresa, prefirió cancelar sus operaciones, antes de cumplir las medidas de un plan de remediación de la denegación de derechos, derivado de una segunda queja interpuesta por el sindicato independiente, ante la negativa de la empresa de firmar el contrato colectivo negociado, favoreciendo a un sindicato de la CTM, que mantenía una conducta propatronal.

De estas experiencias, nuestra organización ha concluido que no basta con las nuevas normas o el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida, para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales. Incluso, en General Motors, donde las personas lograron dar por terminado un contrato colectivo de trabajo, o en Goodyear, donde se logró una resolución para que se aplicara el Contrato Ley, hay necesidades que las nacientes normas no garantizan y, quizá, no están para hacerlo del todo.

En nuestra experiencia, y hay que decir que somos un sindicato independiente, que con muchos años de anticipación, tenemos incorporadas prácticas democráticas y transparentes, como el voto secreto y directo para la elección de la representación Sindical así como para la toma de decisiones colectivas, la rendición de cuentas y el empoderamiento de los socios del Sindicato por medio de la asamblea como el máximo órgano para la toma de decisiones como por ejemplo la revocación total o parcial de la Directiva Sindical si fuera necesario por actos en contrarios a los intereses colectivos del Sindicato, dentro de este esquema es en necesaria la capacitación permanente para lograr desarrollar las habilidades para que los derechos fundamentales se vuelvan una realidad.

Si ha sido posible para nuestra organización desarrollar negociaciones colectivas exitosas, que han resultado en la mejora sustancial de nuestros salarios y de nuestras condiciones de trabajo, ha sido necesario obtener conocimientos en materia de ingeniería industrial, en economía y administración, sin las cuales hubiese sido imposible o, cuando menos, muy difícil obtener los beneficios que hoy gozamos.

Pero, ese es el caso de nuestra organización y nos preguntamos, ¿qué se debe hacer, para garantizar que más organizaciones, sobre todo las de reciente creación, desarrollen similares capacidades?

Entonces, confirmamos que, independientemente de las leyes o recursos como el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida, es necesaria la voluntad inquebrantable de

las personas de cambiar sus condiciones de injusticia. Enseguida, es importante que las personas trabajadoras cuenten con la capacitación necesaria para ejercer sus derechos.

Por eso, en su oportunidad, hemos planteado la necesidad de que, como una política pública, los gobiernos capaciten a las personas en materia de los derechos que deben y pueden ejercer. Nos parece que esta es una labor que deberían asumir los gobiernos, no solo el mexicano, pues el Mecanismo es una herramienta que podrían utilizar personas trabajadoras en Estados Unidos, lo cual es muy importante, pues nos queda claro que hay autoridades, sobre todo en el sur de nuestro país vecino, que suelen tener prácticas antisindicales, que podrían ser sometidas a una queja ante el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida.

Para las personas trabajadoras en México, nuestra organización apuesta por el desarrollo de esas capacidades. Está bien que el Mecanismo exista y se perfeccione, por ejemplo, para evitar que empresas como Manufacturas VU, tengan a la mano vacíos o lagunas legales, que les permitan violar los derechos. Pero, principalmente, las y los trabajadores deben ser capaces de, con sus propias fuerzas y conocimientos, hacer valer la ley en favor de nuestros intereses.

## Conclusiones del seminario “Derechos laborales y el T-MEC”

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS ■ JULEN BERASALUCE IZA



### MARCO CONTEXTUAL

urante las últimas décadas, se había instaurado en México una regulación e institucionalización laboral que permitió controlar los salarios y las condiciones laborales, evitando su negociación colectiva. Aunque el país contaba con un alto grado de sindicalización en grandes empresas y el sector público, la lógica de la institucionalización sindical, que respondía a un control político predemocrático, pero bajo el que se canalizaban aumentos salariales, derivó en una herramienta para mantener los salarios bajos. La materialización más característica de esta situación son los contratos de protección (patronal), que se negocian sin la participación de los trabajadores; en ocasiones, antes incluso de la apertura de la planta.

## Conclusions to the seminar “Labor rights and the USMCA”

### CONTEXTUAL FRAMEWORK

Over the past few decades, labor regulations and institutionalization have been implemented in Mexico, allowing for improved labor conditions and wage control while at the same time, avoiding collective bargaining. Although the country possessed a high degree of unionization among major businesses and the public sector, the logic of union institutionalization, one that responded to a pre-democratic political control through which wage increases were channeled, devolved into a tool that kept salaries low. The most characteristic manifestation of this situation is the protection (or patronal) contracts negotiated without the participation of workers, occasionally even before an industrial plant has opened its doors.

Como consecuencia de esta situación regulatoria e institucional, aunque influenciado por otros factores, la integración comercial con EE.UU. no ha favorecido en México una convergencia salarial, a pesar de que las empresas exportadoras pagan mejores salarios<sup>1</sup>. En particular, el salario mínimo había presentado una notable caída en términos reales, como menciona Polaski. Las condiciones laborales y el salario han incluso divergido entre los dos países más desarrollados del continente y México, lo que motivó una preocupación en varios sectores de Canadá y EE.UU. sobre que México estuviera atrayendo inversión a través de una competencia a la baja sobre estas condiciones.

Durante los últimos años, México ha experimentado un conjunto de reformas laborales, determinadas por factores a nivel internacional y nacional cuya discusión fueron objeto del seminario. Por un lado, a nivel internacional, la negociación del TPP indujo una serie de cambios en la legislación mexicana, a pesar de que finalmente EE.UU. se saliera del acuerdo. Entre ellos destacan la ratificación del Convenio 98 de la OIT, sobre el derecho a organizarse y negociar colectivamente y la reforma constitucional de 2017 que, entre otras cuestiones, abolió las disfuncionales juntas de conciliación y arbitraje. La preocupación de EE. UU. y Canadá sobre la competencia

As a consequence of this regulatory and institutional situation—one that has been influenced, moreover, by other factors—trade integration with the United States has not favored wage convergence in Mexico, despite the fact that export businesses pay better salaries.<sup>1</sup> The minimum wage in particular presented a significant drop in real terms, as Polaski mentions. Labor conditions and salary have even diverged between the two most developed countries on the continent and Mexico, motivating concerns in various sectors of Canada and United States in the sense that Mexico could be attracting investments through downward competition as far as these conditions are concerned.

Over the past few years, Mexico has experienced a series of labor reforms, determined by factors on a national and international level that it was the purpose of this seminar to discuss. On the one hand, internationally, the negotiation of the TPP induced a series of changes in Mexican legislation, despite the fact that the United States abandoned the agreement in the end. Notable among these are the ratification of Agreement 98 of the ILO regarding the right to organize and negotiate collectively, and the constitutional reform of 2017 which, among other things, abolished dysfunctional conciliation and arbitration meetings. The concerns of the United States and Canada regarding Mexican competition based

---

<sup>1</sup> ver Frías, Judith A., David S. Kaplan, Eric Verhoogen y David Alfaro-Serrano (2022). Exports and Wage Premia: Evidence from Mexican Employer-Employee Data. Review of Economics and Statistics. [https://doi.org/10.1162/rest\\_a\\_01178](https://doi.org/10.1162/rest_a_01178)

---

<sup>1</sup> See Frías, Judith A., David S. Kaplan, Eric Verhoogen and David Alfaro-Serrano (2022). Exports and Wage Premia: Evidence from Mexican Employer-Employee Data. Review of Economics and Statistics. [https://doi.org/10.1162/rest\\_a\\_01178](https://doi.org/10.1162/rest_a_01178)

mexicana con base en bajos salarios promovió el condicionamiento del T-MEC a regulaciones laborales más exigentes para México, como: el capítulo 23-A del TMEC, que determina obligaciones específicas para el país en materia de afiliación sindical y negociación colectiva; el proceso de legitimación de los contratos colectivos existentes (Anexo 23-A); y el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida (MLRR) (Anexos 31-A y 31-B)

El gobierno de México aceptó estas disposiciones convencido de que eran útiles y benéficas para nuestro país, ha mostrado una clara disposición a cumplir con lo acordado en el T-MEC y ha instrumentado una intensa agenda de modificación del régimen laboral que, si bien responde a los compromisos adquiridos frente al T-MEC, también revela la posición progresista del actual gobierno en materia laboral, con acciones más avanzadas a lo acordado en el T-MEC. Entre estos destacan los subsecuentes aumentos al salario mínimo, la Reforma en Materia de Subcontratación, la ampliación del mínimo legal de vacaciones, entre otros.

A continuación, se presentan, de forma resumida, algunos de los resultados de este conjunto de medidas y las discusiones y recomendaciones que en torno a las mismas se presentaron en el seminario.

on low salaries promoted the conditioning of the USMCA to demand additional labor regulations for Mexico, such as: Chapter 23-A of the USMCA, which determines specific obligations for the country on the subject of union affiliation and collective bargaining; the process of legitimization of existing collective contracts (Annex 23-A); and the Rapid-Response Labor Mechanism (RRLM) (Annexes 31-A and 31-B).

The Mexican government accepted these provisions, convinced that they were useful and beneficial to our country, showing a clear disposition to comply with the USMCA; and it has also implemented an intense agenda of modification of the labor sector that, while responding to the commitments taken on under the USMCA, have also revealed the progressive stance taken by the current administration in terms of labor, with actions more advanced than those agreed upon under the USMCA. Notable among these are subsequent increases to the minimum wage, subcontracting reform (Reforma en la Materia de Subcontratación), and the expansion of the legal minimum vacation time, among others.

Below are presented, in summary, some of the results of this series of measures and the discussions and recommendations presented at the seminar in this regard.

## RESULTADOS Y CARACTERIZACIÓN DE LA REFORMA LABORAL Y DEL MLRR

De manera general, se ha presentado en México un aumento de los salarios, fundamentalmente relacionada con el incremento al salario mínimo, que no generó una inflación, en términos diferenciales a la experimentada a nivel mundial. Ello estaría relacionado con la disminución de la pobreza laboral<sup>2</sup> y, al menos parcialmente, con la disminución de la pobreza multidimensional en 8.9 millones de personas de 2020 a 2022 según Coneval<sup>3</sup>. Se ha mejorado el sistema judicial laboral y se han mejorado las instituciones laborales, con la creación del CFCRL, aunque este todavía presenta deficiencias en materia de personal. Las condiciones laborales en general han mejorado, aunque lo hacen lentamente.

El proceso de legitimación de los contratos colectivos existentes finalizó el 31 de julio, después de una extensión. A falta del procesamiento de una parte mínima de la información, se observa que el porcentaje de contratos colectivos aceptados sobre los que han sido sujetos al proceso es muy alto (casi del 99%), mientras que una parte importante no han sido sujetos a legitimación (más de cien mil con respecto al conjunto de contratos colectivos federales, cifra que se multiplica por 4 o 5 si se considera el conjunto de contratos colectivos en

## RESULTS AND CHARACTERIZATION OF LABOR REFORM AND THE RRLM

In general terms, Mexico has experienced a salary rise related fundamentally to an increase in the minimum wage, which unlike other parts of the world, did not trigger inflation. This could be related to the diminishment of labor poverty,<sup>2</sup> and at least partially as well to the diminishment of multidimensional poverty by 8.9 million people from 2020 to 2022, according to Coneval.<sup>3</sup> The labor judicial system has improved, and labor institutions have been enhanced by the creation of the Federal Center for Labor Conciliation and Registration (Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral), although this organism remains understaffed. Labor conditions in general have also improved, although they have done so at a slow pace.

The process of legitimization of existing collective contracts ended on July 31, following an extension. Although minimal data have not yet been processed, we have been able to observe that the percentage of collective contracts accepted in comparison those subjected to the process is very high (nearly 99%), while a significant portion have not been subjected to legitimization (over 100,000 compared to federal collective contracts as a whole, a figure that is multiplied four- or five-fold when we consider the total

---

<sup>2</sup> Esquivel, Gerardo (2023). La pobreza laboral en México, a la baja. Economía UNAM, vol. 20, no. 59.

<sup>3</sup> Coneval (2023). Comunicado No. 7. El Coneval presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2022. [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado\\_07\\_Medicion\\_Pobreza\\_2022.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf)

---

<sup>2</sup> Esquivel, Gerardo (2023). La pobreza laboral en México, a la baja. Economía UNAM, vol. 20, no. 59.

<sup>3</sup> Coneval (2023). Comunicado No. 7. El Coneval presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2022. [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado\\_07\\_Medicion\\_Pobreza\\_2022.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf)

el país). Por un lado, la alta cifra puede responder a un sesgo de autoselección, como aprecia Bensusán. Sin embargo, todos los participantes concuerdan en que el control del proceso por parte de los sindicatos titulares ha limitado su apertura. Hay acusaciones importantes sobre manipulación de información y sobre el control de las votaciones. En cualquier caso, este primer ejercicio democrático puede motivar cambios en el funcionamiento de los sindicatos más a largo plazo, aunque ahora estos no sean observables. Además, se han observado mayores salarios en las plantas cuyos contratos fueron legitimados, sin que se pueda especificar la causalidad relacionada.

Otro elemento muy importante, por su grado de novedad y alcance, es el MLRR. Bajo este mecanismo, se materializa la capacidad de EE.UU. y de Canadá de exigir a actores privados el cumplimiento de las leyes mexicanas en materia laboral, en particular las relacionadas con libertad de asociación sindical y negociación colectiva. Este mecanismo es una respuesta a la demanda (desde EE.UU. en un primer momento) a la mejora de condiciones laborales en México. Sobre el grado en que esta intervención afecta a la soberanía mexicana, la discusión es abierta. Por un lado, todo acuerdo comercial implica una cesión de soberanía. Por otro, el papel más activo que contra actores individuales juegan países extranjeros en asegurar el cumplimiento de la regulación mexicana en este novedoso mecanismo abre una nueva dimensión de concesiones a la intervención extranjera.

number of collective contracts nationwide). On the one hand, this high figure may correspond to self-selection bias, as Bensusán feels. However, all of the participants were in agreement that control over said process on the part of prominent labor unions has limited their openness. There are serious accusations regarding the manipulation of information and wielding of control over the voting process. In any case, this initial democratic exercise may motivate further changes in the functioning of labor unions in the long term, even though these may not be discernible at present. Moreover, higher salaries have been observed at those plants where contracts were legitimized, although we are unable to confirm correlated causality at this time.

Another very important element due to its degree of novelty and broad scope is the RRLM. Under this mechanism, the United States and Canada are able to demand that private actors comply with Mexican laws in the labor sector, particularly those related with freedom of union association and collective bargaining. This mechanism is in response to a demand (in the United States, initially) for the improvement of labor conditions in Mexico. Regarding the degree to which this intervention may affect Mexican sovereignty, the discussion remains open. On the one hand, all trade agreements imply a cessation of sovereignty. On the other, the more active role that foreign countries have taken against individual actors to ensure compliance with Mexican regulations through this novel mechanism opens up a whole new dimension of concessions to foreign intervention.

Su motivación está intrínsecamente relacionada con la preocupación estadounidense sobre la pérdida de trabajos en EE. UU., aunque incluso de esta forma puede indirectamente afectar positivamente a los trabajadores en México, como apuntó Polaski. Sin embargo, este objetivo original ha de tenerse en cuenta, pues podría condicionar su uso en el futuro.

El mecanismo es coercitivo, puesto que, en caso de no remediación de la negación de derechos señalada, puede imposibilitar la exportación de bienes producidos desde la planta afectada. De hecho, desde su puesta en marcha permite la suspensión de la liquidación de las cuentas aduanales de los bienes producidos en la planta, lo que puede plantear dudas sobre el grado de esta medida punitiva temporal sin que las partes hayan podido reaccionar; esto es una posible falta al debido proceso, señalada por varios de los participantes en el seminario.

El MLRR se enfoca en plantas y empresas exportadoras. Si bien, como expresa Myers, el mecanismo puede ser aplicado en empresas no exportadoras, en la medida que se justifique que afectan al comercio, la operación del mecanismo coercitivo puede no ofrecer incentivos suficientes a estas plantas, dado que se centra en medidas sobre las exportaciones a EE.UU. En esta misma línea, quedan por definir los criterios a aplicarse sobre cuándo la producción de una planta está afectando al comercio en los casos en que los bienes producidos no están siendo exportados.

Por otro lado, se observa un notable grado de discreción. En la propia descripción del

Their motivation is intrinsically related to U.S. American concerns regarding the loss of jobs domestically, although even this aspect may indirectly have a positive effect on workers in Mexico, as Polaski pointed out. However, this original objective must be taken into account, because it may condition its use in the future.

The mechanism is coercive, given that in the event a denial of rights is not remedied as indicated, the export of goods produced by the affected plant may be blocked. Indeed, since it came into effect, the mechanism allows for the suspension of customs accounts liquidation for goods produced at said plant, sowing doubts as to the degree in which this temporary punitive measure has failed to provide parties with an opportunity to react; this is potentially a failure of due process, as indicated by various of the participants in the seminar.

The RRLM focuses on export plants and enterprises. However, as Myers expressed, the mechanism may also be applied to non-export enterprises, to the degree of justifying an effect on commerce; the operation of this coercive mechanism cannot provide sufficient incentives to these plants, given that it centers on measures related to exports to the United States; along these same lines, criteria for application remain to be defined regarding when the production of a plant has affected commerce, in those cases where produced goods are not exported.

On the other hand, a notable degree of discretion has been observed. In the selfsame description of the mechanism, there is an allusion to “good



mecanismo se alude a la “buena fe” de las partes para iniciarlo y, a pesar de que se regula un desincentivo para su abuso, algunos especialistas muestran su preocupación por la falta de estándares para el inicio de casos. Ello, unido a la falta de transparencia, puede dificultar que las empresas se preparen adecuadamente. En teoría, las empresas estarían suficientemente preparadas con cumplir la legislación laboral mexicana, pero en esa transición pueden desconocer cuáles serían los criterios a aplicar por la Oficina Comercial de EE. UU. (USTR, por sus siglas en inglés) para iniciar el MLRR, es decir, su interpretación sobre la legislación.

Otra preocupación mostrada por algunos de los expertos es la asimetría del MLRR<sup>4</sup>, puesto que mientras que se puede aplicar directamente contra empresas ubicadas en México, en el caso de EE.UU., por ejemplo, se requiere que exista una orden de la Junta Nacional de Relaciones Laborales (NLRB, por sus siglas en inglés). Esto es, para EE.UU. se requiere que se agote el procedimiento interno y que haya una orden para la remediación de la negación de derechos, requerimiento ausente para México. Si bien puede no haber una preocupación inminente por la propia existencia de asimetrías a nivel político, esto puede alimentar una falta de legitimidad en el mediano plazo del propio MLRR.

En términos de resultados, y a pesar de que algunos casos se encuentran en proceso en

faith” among the parties who initiate it, and despite the fact that disincentive for forms of abuse has been regulated, some specialists expressed their concern regarding a lack of standards for opening new cases. This, together with a lack of transparency, may make it difficult for businesses to adequately prepare themselves. In theory, said businesses will be sufficiently prepared by complying with Mexican labor legislation; but during this transition period, they may be unaware of what criteria will be applied by the U.S. Trade Representative to initiate the RRLM, that is to say, of its interpretation of the legislation.

Another concern shown by some of the experts is the asymmetry of the RRLM,<sup>4</sup> given that while it may be applied directly against enterprises located in Mexico, in the case of the United States, for example, a pre-existing order is required from the National Labor Relations Board. In other words, in the U.S., domestic procedures must be exhausted and an order must be filed for the remediation of any denial of rights, a requirement that is absent in Mexico. While there may be no immediate concern over the actual existence of symmetry on a political scale, this may feed into a lack of legitimacy on a mid-range basis for the RRLM itself.

In terms of results, and despite the fact that some cases are still in progress at this time, some conclusions may be drawn regarding the

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, la contribución de LeClercq se centra sobre esta dimensión, si bien también es señalada por Bensusán, Alcalde, Santos, etc.

---

<sup>4</sup> For example, LeClercq's contribution centers on this dimension, although it was also pointed out by Bensusán, Alcalde, Santos, etc.

este momento, se pueden obtener algunas conclusiones de los 15 casos iniciados (hasta el momento de iniciar el seminario). Por un lado, se ha observado una buena colaboración gubernamental, puesto que solo en tres de los casos el gobierno mexicano ha mostrado discrepancias. De estos, un caso ha avanzado hasta el panel laboral, por lo que esta es una etapa cuyo funcionamiento tampoco puede evaluarse por el momento. En su mayoría los casos se han resuelto notablemente rápido, sobre todo en comparación con la dilación de los mecanismos de solución de controversias. Estas características son mencionadas por varios participantes, si bien Claussen profundiza más sobre las mismas.

Con respecto a los casos finalizados, se observa que esta ha sido una herramienta efectiva para que los trabajadores aseguren el cumplimiento de sus derechos de sindicalización libre y negociación colectiva, a pesar de los esfuerzos de los grupos de resistencia. Sin embargo, el tratamiento individualizado de los casos y su enfoque en las plantas exportadoras no lo hacen viable como una herramienta para lograr una materialización efectiva de estos derechos en el conjunto de la economía. Gradualmente, los trabajadores pueden verse empoderados por el potencial uso de esta herramienta y el MLRR podría convertirse en una herramienta disuasoria.

15 cases initiated so far (at the time the seminar began). On the one hand, good governmental collaboration has been observed, given that in only three of the cases, the Mexican government has raised discrepancies. Of these, only one case has advanced to the labor panel; therefore, the functioning of this stage cannot be evaluated for the time being. The majority of these cases have been resolved with notable efficiency, above all in comparison with dilated dispute settlement mechanisms. This was an aspect mentioned by various participants, while Claussen went into greater depth in this regard.

With regards to closed cases, it was observed that they have been an effective tool for workers to ensure compliance of their rights to free labor unionization and collective bargaining, despite the efforts of resistance groups. However, the individualized treatment of said cases and their focus on export plants do not make them viable as a tool to achieve the effect of materialization of labor rights within the economy as a whole. Gradually, however, the workers may find themselves empowered by the potential use of this mechanism, and the RRLM may become a dissuasive tool.

## RECOMENDACIONES

A continuación, se mencionan algunos de los principales retos y recomendaciones de la reforma laboral en México y del RRLM. Con respecto a la primera es preciso mejorar las inspecciones laborales en el país. Ello está relacionado con la mejora de las instituciones, como el CFCLR, en particular atención a la falta de personal, tanto en número de efectivos, como en condiciones salariales y de preparación. Otro aspecto importante es atender a las incongruencias que se presentan en la reforma en materia de atribuciones entre las instituciones previas y las recientemente creadas, así como entre los actores a nivel federal y estatal.

Claramente, los sindicatos titulares todavía mantienen un fuerte poder y prácticas contrarias a los derechos que se quieren garantizar. Por ello, es esencial continuar las labores de vigilancia e inducción del cambio, que se puede materializar a través de la sustitución o transformación de esos sindicatos. Covarrubias y Hernández han destacado la importancia de acciones de apoyo a las propias partes interesadas, como la mejor disponibilidad de la información sobre las herramientas que los trabajadores tienen a su disposición.

Con respecto a los contratos no legitimados, como apunta Bensusán, es importante determinar los cauces de acción, puesto que no resulta claro que se vayan a abrir de forma automática vías para la negociación efectiva de nuevos contratos colectivos. Para no ofrecer incentivos desalineados, resulta central que los

## RECOMMENDATIONS

Below are mentioned some of the principal challenges and recommendations for labor reform in Mexico or through the RRLM. With regards to the former, it is necessary to improve labor inspections nationwide. This is related to the enhancement of institutions such as the CFCLR, with particular attention to the lack of personnel, not only in terms of the number of staff, but salary and training conditions as well. Another important aspect that demands attention is the incongruencies present in the reform on the subject of attributions shared among previous institutions and those recently created, as well as among actors on a state and federal level.

Clearly, the leading labor unions still possess considerable power and practices contrary to the rights that will hopefully be guaranteed. Therefore, it is essential that labors of supervision and inducement for change be ongoing. These may materialize through the substitution or transformation of said labor unions. Covarrubias and Hernández have emphasized the importance of actions to support the interested parties themselves, such as a greater availability of information regarding the tools workers have at their disposal.

With regards to non-legitimized contracts, as Bensusán points out, it is important that channels for action be determined, given that it is unclear whether these will automatically open up ways of effectively negotiating new collective contracts. So as not to provide misaligned

derechos previamente ostentados se mantengan en los nuevos contratos.

En relación específica al MLRR, además de la vigilancia a los procesos ya iniciados y a la resolución del primer caso atendido por el panel laboral, hay que observar y corregir los problemas que pudieran resultar de su asimetría. Santos, por ejemplo, destaca que este es uno de los elementos que más puede perjudicarlo a futuro. Una alternativa, como ha señalado Alcalde, es que su aplicación pueda ser temporal, como impulso a las demandas de transformación del modelo laboral que surgen desde México. Que la asimetría se convierta en un conflicto entre las partes dependerá de la prioridad que el actual o el futuro gobierno de México quiera dar a este factor. Si lo hiciera, el caso específico de iniciado el 30 de agosto contra la libertad sindical en Aerotransportes Mas de Carga y la regulación nacional diferenciada de EE.UU. en este sector que apunta LeClercq puede servir como ejemplo para negociar una mayor simetría en uso del mecanismo. La participación más activa de organismos internacionales como la OIT puede reducir las asimetrías. Entre otras posibilidades, se menciona la participación de expertos de esta organización en el panel laboral o la consideración de procesos más participativos con los actores domésticos involucrados<sup>5</sup>.

incentives, it is essential that all rights previously featured be maintained in these new contracts.

Specifically in relation to the RRLM, in addition to the supervision of hearings already in progress and the resolution of the first case heard by the labor panel, we must observe and correct any issues that could result in asymmetry. Santos, for example, emphasizes that this is one of the elements that could potentially cause the most setbacks in the future. One alternative, as Alcalde has pointed out, is that its application be temporary, thus backing any demands to transform the labor model that may arise in Mexico. Whether asymmetry will become a conflict among all three parties will depend on the extent to which the current or future government of Mexico chooses to prioritize this factor. If this were to happen, the specific case initiated on August 30 against labor union freedom at Aerotransportes Mas de Carga and the differentiated national regulation of the United States in the sector that LeClercq points out may serve as an example to negotiate greater symmetry in the use of the mechanism. A more active participation of international organisms such as the ILO may also reduce asymmetries. Among other possibilities, the participation of experts from this organization on the labor panel or the consideration of more participative processes with the involvement of domestic actors were mentioned.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> LeClercq, Desirée (2023). A Worker-Centered Trade Policy. Columbia Journal of Transnational Law, vol. 61, no. 3, pp. 733-797.

---

<sup>5</sup> LeClercq, Desirée (2023). A Worker-Centered Trade Policy. Columbia Journal of Transnational Law, vol. 61, no. 3, pp. 733-797.

El contexto actual ofrece retos y oportunidades. En EE.UU. ha estallado una huelga en el sector automotriz reflejando que las exigencias de mejora laboral también son una preocupación en este país. Además, la transformación de esta industria, dominante en las exportaciones mexicanas, hacia la electromovilidad puede aumentar su demanda de inversión, la automatización de los procesos productivos y reducir la demanda de trabajo. México, EE.UU. y Canadá deben trabajar en respuestas regionales que no focalicen la atención en una pugna por la localización de plantas entre estos países, sino en interacciones de suma positiva. En lo que respecta a México, el incremento de su atractivo como destino de inversión en torno al fenómeno del *nearshoring* ofrece una nueva oportunidad para avanzar en un modelo laboral que ofrezca una mejor distribución de las ganancias comerciales.

Sobre cómo los acuerdos comerciales pueden ofrecer herramientas para el avance en materia de derechos humanos y sociales, este caso ofrece cierta evidencia sobre que estas herramientas pueden contribuir parcialmente, pero que no impulsan cambios estructurales por sí solos. En primer lugar, ello se debe a que los cambios estructurales sobre aspectos tan amplios como el mercado laboral no responden automática e inmediatamente a los cambios regulatorios: se requieren cambios institucionales, prácticas, cultura de derechos, etc. Los avances en todas esas áreas requieren tiempo y un esfuerzo continuo. En segundo lugar, se ha de tener en cuenta que la propia

The current context offers both challenges and opportunities. In the U.S., a strike has broken out in the automotive sector; an indication that demands for labor improvement are also a concern there. Moreover, the transformation of this industry, which dominates Mexican exports, toward electromobility may increase the demand for investments and the automation of production processes, while reducing the demand for labor. Mexico, the US, and Canada should elaborate regional responses that do not focus all of their attention on a struggle over the location of plants among these countries, but rather on positive-sum interactions. With regards to Mexico, its increasing attractiveness as a destination for investments through the phenomenon of *nearshoring* offers a new opportunity to advance labor models that offer a better distribution of commercial gains.

With regards to how trade agreements may provide tools for advancement on the subject of human and social rights, this case sheds light on the fact that such tools may partially contribute to structural change, but do not encourage said change in and of themselves. In the first place, this is due to the fact that structural changes regarding phenomena as broad in scope as the labor market do not respond automatically or immediately to regulatory changes. Rather, changes are required that are institutional, practical, related to a culture of labor rights, etc. Advances in all of these areas require time and ongoing efforts. Second, we must take into account that the selfsame acceptance of advances on the subject of social rights under a

aceptación de avances en materia de derechos sociales en un acuerdo comercial, en derechos laborales en este caso, puede no solo responder a una exigencia externa, sino complementarse con una voluntad de cambio interna. En ese caso, la regulación en el acuerdo comercial puede acompañar e impulsar los esfuerzos domésticos, pero se ha de ser cauteloso sobre su aplicación en ausencia de dicha voluntad. Por último, la aplicación de mecanismos similares a nivel de planta es una herramienta de cumplimiento muy costosa. Por ello, este tipo de herramientas ha de ser considerada como un mecanismo de último recurso.

trade agreement—labor rights, in this case—may not only respond to external demands, but are also complemented by a will for internal change. In this case, trade agreement regulation may accompany and encourage domestic efforts, but we must be cautious regarding its application in the absence of said will. Lastly, the application of similar mechanisms on a factory level is an extremely costly tool of compliance. Therefore, such tools should only be considered as a last resort.