

# El Acuerdo Complementario en Materia de Trabajo

Laura Trigueros Gaisman

Sumario: Introducción / Características del acuerdo / Antecedentes del acuerdo / Contenido del tratado / Aplicación del tratado / Incumplimiento del tratado / Procedimientos de control de cumplimiento del acuerdo / Órganos de administración del tratado / Solución de controversias.

## Introducción

Es evidente que la negociación de acuerdos complementarios al Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá tuvo un carácter político. Los resultados de esta negociación y los textos de los acuerdos reflejan claramente esa situación; deben entenderse como lo que son: una condición impuesta por las nuevas circunstancias políticas para la aprobación del tratado principal. Era necesario hacer una referencia a los problemas sociales para garantizar el apoyo e introducir el instrumento al programa de gobierno del Partido Demócrata en Estados Unidos. Los resultados son pobres porque se carecía de interés real en el asunto.

La consideración anterior no significa que el tema laboral y el ambiental, en general, carezcan de interés en el marco global de un tratado de libre comercio. Aun cuando éste tenga como objetivo la apertura en materia de inversiones y de comercio, y afecte principalmente a las empresas, debe reconocerse que los acuerdos complementarios constituyen un elemento importante de protección a los particulares en el proceso de integración económica que se inicia.

Esta situación ha sido ampliamente demostrada por la experiencia de la Comunidad Europea; la condición de los trabajadores, sobre todo de los migratorios, y la protección del ambiente han sido ampliamente considerados por los instrumentos básicos de su integración.<sup>1</sup>

1. En los tratados que se celebran con la finalidad de lograr una integración económica entre países de una región, se considera de primordial importancia los acuerdos en materia de trabajo. Así, en los tratados que organizaron la Comunidad Europea, desde sus inicios, la materia laboral constituyó una preocupación constante. Los primeros tratados de carácter económico ya contenían disposiciones respecto del trato y los derechos de los trabajadores de los

## Características del acuerdo

Por lo que se refiere al acuerdo en materia laboral, un primer análisis de sus términos y de sus características permiten identificarlo como un instrumento *sui generis*.

El principal compromiso que los estados parte adquieren es el de aplicar adecuadamente sus propias leyes en la materia y respetar los procedimientos establecidos en su legislación.<sup>2</sup>

Los objetivos del acuerdo son extremadamente generales: se reducen a simples recomendaciones como mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida y establecer un sistema de cooperación con objeto de intercambiar información sobre el estado de la legislación nacional; las estadísticas respecto del mercado laboral, el desarrollo de programas en beneficio de los trabajadores y estimular la competitividad en lo que respecta a la productividad, la calidad y la innovación.

No existe ningún tipo de acuerdo sustantivo sobre los tópicos que pudieran considerarse esenciales: condiciones de trabajo, salarios, derechos

otros estados parte, y regulaban su situación jurídica y social dentro del marco de la apertura comercial, de producción de bienes y prestación de servicios.

Se estableció el derecho de los trabajadores especializados, en primer término, para trasladarse y emplearse en cualquiera de los estados miembros de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero; se regularon sus derechos de igualdad de trato, se prohibió la discriminación y se sentaban las bases para resolver los problemas de salarios y seguridad social.

En acuerdos posteriores se fue implementando toda una regulación completa respecto a trabajadores migratorios y sus derechos que ya no distinguió entre personal calificado y aquel que no lo estaba. El presente acuerdo, en cambio, no aborda los problemas torales de la materia. Se concreta a repetir lo que en otros tratados y convenios laborales ya se ha establecido.

2. Artículo 1, f) y g).
3. Artículo 1, a) y e).

sindicales, situación y derechos de los trabajadores migratorios, determinación del derecho aplicable a la relación laboral cuando ésta contenga un elemento de internacionalidad, de conformidad con las características del contrato o del patrón.

La situación del trabajador no se modifica, no se mejora, sus derechos no se incrementan, ni se asegura su protección; no se establecen estándares que lo beneficien. El derecho del trabajo, como instrumento de protección social, no gana nada con esta negociación; más bien parece claro que se pretende conservar la desigualdad de trato laboral entre los tres países, como característica propia del tratado.\*

En este contexto se incluyen una serie de principios que los estados deben promover y que coinciden con los establecidos en los tratados de la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, se establece expresamente que estos principios no deben ser considerados como normas comunes o mínimas que deban ser incorporadas a las legislaciones internas; cada una de ellas deberá desarrollarlos a su manera, en el contexto de su propio sistema y de acuerdo con sus propias condiciones, por lo que la declaración, finalmente, carece de sentido objetivo.<sup>4</sup>

Se establecen como principios:

- el reconocimiento de los derechos de libre asociación, de negociación colectiva y de huelga;
- la prohibición del trabajo forzado u obligatorio;
- la necesidad de establecer restricciones al trabajo de menores;
- establecer condiciones mínimas de trabajo como salarios mínimos, pago por horas extras, etc.
- la eliminación de la discriminación en el empleo;
- el pago de salario igual para varones y mujeres;
- la obligación de establecer medidas de seguridad e higiene para prevenir accidentes y enfermedades de trabajo;
- la compensación en casos de accidentes y enfermedades de trabajo, y
- la protección de los trabajadores migratorios.

Se trata de un acuerdo de cooperación en áreas muy generales cuyos objetivos se concretan a promover la mejora de las condiciones de trabajo, la aplica-

ción efectiva de las leyes internas y el entendimiento de los estados parte a través del intercambio de información. Las obligaciones que se contraen son, igualmente, de carácter poco específico: dirigidas básicamente al sector gubernamental, se concretan a mantener la situación del derecho del trabajo en el estado en que actualmente se encuentra e informar de cualquier modificación a los otros estados parte.

Para estos efectos se prevé la creación de órganos que tienen como función principal la administración y coordinación de la cooperación entre los estados parte, sobre todo en materia de información y consulta sobre las leyes laborales en vigor y las condiciones de los mercados de trabajo en cada uno de ellos.

Estos órganos están facultados para resolver las consultas que se les planteen y, en un momento determinado, pueden intervenir como mediadores o conciliadores con objeto de resolver las controversias que surjan entre las partes. Se les faculta inclusive para imponer sanciones en los casos previstos y siguiendo los procedimientos establecidos en el acuerdo.

Esta es una característica poco usual en la práctica internacional. Puede considerarse que es el aspecto más interesante del tratado, por la innovación que introduce.

La mayor parte de los tratados y convenciones internacionales carecen de mecanismos para imponer sanciones; generalmente se sujetan a las consecuencias propias del incumplimiento de acuerdos en el derecho internacional: la denuncia del tratado o la exigencia de su cumplimiento.

#### **Antecedentes del acuerdo**

A partir del discurso pronunciado por el presidente Clinton en octubre de 1990, se inició el proceso de negociación sobre los acuerdos complementarios o paralelos al Tratado de Libre Comercio. México, Canadá y Estados Unidos integraron sus comisiones negociadoras y éstas empezaron formalmente a trabajar el 24 de febrero de 1991.

Ese mismo año se concretaron entendimientos no formales para poner en marcha un sistema de colaboración y cooperación en materia laboral y ambiental, entendimientos que funcionan desde entonces regularmente. Los acuerdos paralelos posteriores formalizaron esta situación que ya venía operando con éxito entre los tres estados.

\* Vid, *supra*, *Alegatos*, núm. 25, la contribución del Dr. Patrick Staelens-Guillot, "Integración económica y derecho laboral: El caso de México", pp. 83-90.

4. Esta declaración respecto de que los principios informantes del acuerdo no son de aplicación obligatoria para las partes está formulada explícitamente en el anexo núm. 1 del acuerdo complementario.

## Contenido del tratado

### Acuerdos de fondo

Como antes se mencionó, una de las características más notables del tratado es que no establece normas de regulación substantiva sobre ningún aspecto de la materia laboral. Tampoco regula los problemas de derecho internacional privado, como son la determinación de la normatividad aplicable a las relaciones de trabajo que presenten un elemento internacional, ni la selección del juez competente para resolver sus problemas de interpretación o de incumplimiento.

El acuerdo se refiere únicamente al compromiso que las partes adquieren de cumplir estrictamente con la aplicación de las leyes de cada estado. Esta obligación, manejada en sus términos generales como uno de los objetivos del tratado, se constriñe, posteriormente, solamente a tres materias específicas:

- Salarios mínimos;
- Trabajo asalariado de menores, y
- Medidas de seguridad e higiene.

Los únicos puntos que se regularon a fondo en el documento fueron los relativos a estos tres temas. Se les dio un tratamiento especial: son los únicos casos en que se puede llegar a la última fase de solución de controversias, la formación de paneles arbitrales, cuando no se obtenga el consentimiento de las partes en conflicto respecto del acuerdo propuesto para resolver el problema de incumplimiento o de interpretación del tratado surgido entre ellas. c

Aun cuando se consideró que estos tres puntos eran la parte más relevante en el acuerdo, no se fijaron estándares respecto de los contenidos normativos en estas materias. Cada país podrá determinar, autónomamente, el monto de los salarios, las condiciones de su pago, la edad en que se permite el trabajo de menores, las condiciones de su contratación y el carácter, la obligatoriedad y el tipo de medidas de seguridad que se adopten.

Sobre estos puntos existen normas concretas en los convenios actualmente vigentes, emanados de la Organización Internacional del Trabajo, obligatorios para los tres estados parte, porque todos ellos son miembros de la organización y han ratificado los acuerdos en las materias de referencia.<sup>5</sup> Era de espe-

5. Las materias sustantivas que son objeto de este acuerdo han sido temas básicos de los compromisos internacionales respecto del derecho del trabajo. El pacto internacional sobre los derechos sociales y políticos y el pacto internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales, así como los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo los incluyen, junto con toda una serie de materias, los desarrollan más detalladamente y hacen obligatoria su aplicación para los países que los han ratificado. Para un desarrollo de estas materias, *cfr.* Barroso F., José, *Derecho internacional del trabajo*, Ed. Porrúa, México, 1987, pp. 261 ss.

rarse que la negociación produjera mejores resultados sobre asuntos que se han trabajado en el nivel multilateral, sin embargo no se registró ningún adelanto al respecto.

Por lo que se refiere a las medidas de seguridad, se ha reiterado lo establecido en los entendimientos de cooperación que, como ya se mencionó, están funcionando entre los tres países desde 1991 y que implican esencialmente una obligación de comunicar a los demás miembros del acuerdo los detalles respecto de las medidas técnicas que se están empleando, las normas aplicables a la materia, así como de informar sobre los adelantos logrados en estas áreas.

Ni siquiera en estas materias, que fueron objeto de interés especial, los estados se comprometieron a tratar de estandarizar las condiciones de trabajo o los derechos de los trabajadores.

En estos casos, cuando no se quiere o no se puede llegar a un acuerdo de regulación substantiva, puede resultar adecuado acudir a la formulación de normas de vinculación. Por medio de esta técnica, y sin comprometer la modificación de la legislación material interna, pueden lograrse mejores soluciones para la protección de los derechos de los trabajadores.<sup>6</sup>

Uno de los problemas que con la apertura comercial y la paulatina integración económica tenderá a aumentar es la contratación de trabajadores por empresas extranjeras, para que desarrollen su trabajo en cualquiera de los tres estados miembros del tratado.

En la medida en que se brinden mayores facilidades a las empresas para instalarse en los diferentes territorios, y puedan aprovechar las ventajas que representa el contar con legislaciones menos exigentes, montos más bajos en los salarios, indemnizaciones, etc., los trabajadores, sobre todo los que cuenten con cierto grado de capacitación, estarán más expuestos a algunas manipulaciones que ya se presentan en la actualidad.

Las empresas que cuentan con establecimientos en diferentes estados, muchas veces encubren su vinculación común a través de mecanismos jurídicos que los mismos ordenamientos proporcionan, como es la posibilidad de constituirse como personas jurídicas de nacionalidad distinta en cada territorio. Cuando los trabajadores son enviados por la empresa a realizar sus funciones a los establecimientos ubicados en otro estado, generalmente son contrata-

6. *Cfr.* Pocar, Fausto, "La legge applicabile ai rapporti di lavoro secondo il diritto italiano.", en *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, Milán, 1972, p. 727 ss.; Correa Meyer, Gilda Maciel, *Derecho internacional privado del trabajo*, UNAM, México, 1984; Trigueros Gaisman, Laura, "El derecho internacional privado del trabajo", en *Revista Jus*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, vol. 2, 1984.

dos por la nueva persona moral, y de esta manera pierden sus derechos de antigüedad y prestaciones adquiridos con anterioridad.<sup>7</sup>

Este fenómeno sólo puede evitarse obligando a las filiales reales a explicitar la vinculación económica que guardan con la empresa matriz para poder considerar a la relación laboral como única, sin importar los cambios que el trabajador sufra; o bien, estableciendo un sistema de normas de conflicto que regulen el derecho aplicable al contrato de trabajo tomando en consideración su carácter internacional y las características del patrón.<sup>8</sup>

En el contexto en que hasta este momento se han desarrollado los acuerdos complementarios, en el que cada una de las partes busca comprometerse lo menos posible, en donde la materia laboral y el problema social que significa no constituyen una preocupación de fondo, es difícil que se consideren estos problemas y que se busquen soluciones más adecuadas a su carácter internacional.

### **Obligaciones**

Por lo que toca a los demás temas específicos, el tratado hace mención de ellos únicamente para los efectos de recomendar, en forma general, a los estados que atiendan a la aplicación de sus leyes en la materia y mantengan informadas a las otras partes en el acuerdo respecto de cualquier modificación en su sistema normativo. Los mecanismos de solución de controversias se aplican, generalmente, en forma restringida.

Los estados se comprometen a lograr una aplicación efectiva de su legislación y a controlarla a través de inspecciones a los centros de trabajo y de la investigación de las violaciones que se reporten.

En efecto, las partes tienen, según el acuerdo, el derecho de establecer los estándares laborales que les parezca conveniente y no se sujetan a ninguna restricción respecto de la elaboración y modificación de sus leyes y reglamentos internos en materia de trabajo. Las obligaciones que contraen por la ratificación del tratado se reducen a las que les impone su propio sistema constitucional, por la vía de los derechos fundamentales del proceso.

En cuanto a la aplicación efectiva de sus leyes, deben hacerlo a través de la inspección de los centros de trabajo y de la investigación de las violaciones reportadas; deben asegurar el cumplimiento volun-

tario de la normatividad y promover la mediación, la conciliación y el arbitraje; y deben sancionar las violaciones y formular los reportes y récords que sean necesarios.

La obligación de aplicar procedimientos equitativos, transparentes y efectivos comprende, básicamente, el respeto a los derechos fundamentales en la materia: notificaciones adecuadas, información oportuna de los actos procesales y de las evidencias que se presenten, audiencias públicas, aseguramiento de la defensa de las partes, garantía de acceso a las instancias judiciales y administrativas a todas las personas que tengan interés jurídico, conforme al derecho interno, para hacer efectivos sus derechos laborales.

Respecto de las resoluciones, éstas deben ser razonadas y basadas en lo expuesto por las partes, formuladas por escrito y puestas a disposición de las partes y del público, si la legislación interna así lo establece. Deben establecerse los recursos adecuados para su revisión por un tribunal imparcial e independiente.<sup>9</sup>

Una importancia especial tienen las obligaciones relativas a la información que cada estado debe proporcionar a los demás en relación con el contenido de sus leyes y las modificaciones que sufran. Es necesario que ésta incluya los estudios necesarios que permitan comprender el derecho del trabajo de cada una de las partes y sus instituciones laborales, tanto sustantivas como procesales.<sup>10</sup>

Por lo que a su contenido respecta, este tratado o acuerdo paralelo tiene una naturaleza peculiar: el compromiso que se impone a los estados parte se reduce al cumplimiento de sus obligaciones propias como estado, y al respeto y a la aplicación de su ordenamiento jurídico interno.

Los principios y objetivos que se establecen tienen carácter de recomendaciones: los estados deben tomar las medidas necesarias para respetarlos, pero siempre con la salvedad de que no se requiere que modifiquen sus sistemas jurídicos.

Estas características respecto de las obligaciones contraídas y de la naturaleza de los instrumentos como acuerdos de cooperación, no parecen ser compatibles con las medidas que se han previsto para sancionar su incumplimiento, puesto que se

7. Sobre este problema *cfr.* Balladore Pallieri, "Diritto internazionale del lavoro", en *Trattato di diritto del lavoro*, 2a. ed., Padua, 1954; Trigueros Gaisman, Laura, *op. cit.*, nota 6.

8. Véase "Anteproyecto de reformas, a la Ley Federal del Trabajo", en *Revista Justicia*, México, 1986.

9. El artículo 3 del acuerdo establece como obligaciones para los estados la aplicación efectiva de sus leyes mediante procedimientos de inspección para asegurar el cumplimiento voluntario de las mismas, así como la formulación de reportes y récords sobre la materia, el establecimiento de comités en los centros de trabajo y la promoción de la mediación, la conciliación y el arbitraje para resolver los problemas que surjan de su aplicación.

10. Artículo 6 y 7 del acuerdo.

trata de mecanismos de solución de controversias de carácter internacional que tienen como objetivo sancionar el incumplimiento en la aplicación de la normatividad interna de 1 estado.

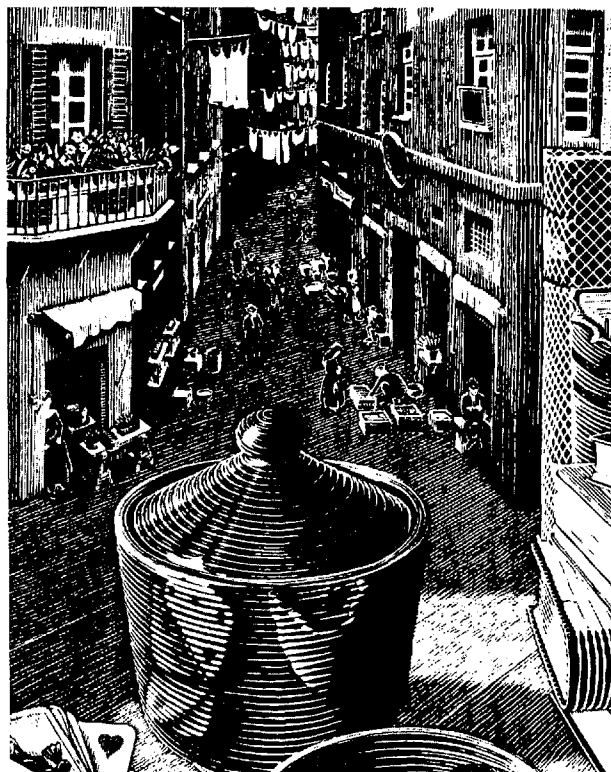
### Aplicación del tratado

La regulación del derecho del trabajo tiene, en la actualidad, dos instancias o fuentes de producción: la nacional, que emite, a través del órgano legislativo, las normas internas, aplicables a todos los aspectos de la relación de trabajo; y la internacional, que formula, a través de conferencias de los organismos internacionales, la normatividad contenida en los instrumentos internacionales de los que México y otros países son parte -entre ellos los acuerdos derivados de la Organización Internacional del Trabajo-, y que se aplican a las materias específicas que constituyen el contenido del tratado.

En general, la normatividad contenida en los tratados en materia laboral pretende lograr una mejora substancial en las condiciones de vida del trabajador, por lo tanto obliga a los estados a introducir en sus ordenamientos jurídicos las modificaciones necesarias para hacerlas acordes a los instrumentos internacionales. Esta obligación debe cumplirse no sólo poniendo en marcha los procedimientos internos de incorporación del clausulado del tratado o convenio al sistema jurídico propio, sino también con la reglamentación interna necesaria para hacerlo operativo.<sup>11</sup>

Resulta también una obligación derivada del compromiso contraído, la aplicación de dichas normas por los órganos competentes, jurisdiccionales, administrativos o mixtos.<sup>12</sup>

En el caso de México, aun cuando los tratados entran en vigor por la ratificación del senado y su promulgación y publicación en el *Diario Oficial de*



*la Federación*, y, tratándose de una materia de competencia federal, las normas internas que contradigan sus términos quedan derogadas por la normatividad posterior, es conveniente proveer a su modificación formal para asegurar el cumplimiento del tratado por los órganos de aplicación y evitar recomendaciones por parte de los organismos internacionales encargados de su control.<sup>13</sup>

Por lo que toca a su aplicación interna, ésta corresponde a las juntas de conciliación y arbitraje, federales o locales, según la materia de que se trate, de conformidad con la competencia de cada una de ellas.

Son las juntas y no los tribunales federales las que están facultadas para la aplicación de estos tratados, en virtud de que tienen competencia especial sobre la materia laboral. Esta competencia especial constituye una excepción a la regla general sobre la aplicación de tratados, no sólo por la materia sobre la que versa, sino también porque las juntas están integradas como órganos de conciliación y organizadas de manera tal que funcionan atendiendo a principios específicos del derecho laboral, como son la protección al traba-

11. El profesor Nicolás Valticos hace notar en su *Derecho internacional del Trabajo*, ed. Tecnos, Madrid, 1977, p. 468, el problema que surgió en el seno de la conferencia de la OIT, para determinar el significado de la frase "autoridad competente" para armonizar el derecho laboral derivado de los convenios y recomendaciones del organismo, con la legislación interna de los estados parte y señala que la casi totalidad de los estados admitieron que debe ser "la autoridad revestida del poder de legislar, en el campo considerado". En México existe el sistema de incorporación automática de los tratados al sistema interno, y dado que la legislación laboral es materia de competencia federal, es el Congreso de la Unión el órgano que debe llevar a cabo esta adecuación.
12. El artículo 4 del acuerdo establece la obligación para los estados parte de garantizar el acceso a sus tribunales, sean estos administrativos, judiciales, cuasi judiciales o del trabajo (?) a cualquier persona que tenga interés jurídico reconocido. Asimismo les obliga a respetar, dentro del procedimiento, las garantías procesales fundamentales, en su artículo 5.

13. La OIT ha formulado numerosas recomendaciones a México para que corrija prácticas laborales comunes en sus tribunales del trabajo, que son contrarias a las obligaciones que ha contraído por la suscripción de convenios internacionales. Tal es el caso de las observaciones hechas por el Comité de expertos sobre la inobservancia del convenio relativo a la libertad de sindicación y los derechos sindicales de los trabajadores, en 1981 y en 1984.

jadory el mantenimiento del equilibrio en las relaciones entre los factores de la producción.<sup>14</sup>

Por lo que se refiere a la aplicación del acuerdo complementario en materia laboral, debe tenerse en cuenta que se trata básicamente de un tratado de cooperación que establece como obligación principal para los e a dos parte, la aplicación efectiva de sus norma, internas en determinadas materias y, en segundo lugar, la de proporcionar información y colaboración en áreas también específicas, como el desarrollo de programas de capacitación.

Dado que la obligación contraída se reduce a mantener un control adecuado y un nivel efectivo de aplicación de sus normas internas y de respeto a sus procedimientos judiciales o administrativos, la aplicación del tratado queda en manos de los órganos internos, en el caso de México, las juntas de conciliación y arbitraje, federales o locales, de acuerdo con las reglas de competencia interna.

### **Incumplimiento del tratado**

Los tratados internacionales están sujetos a las normas del derecho internacional público respecto de todos los actos de aplicación y de interpretación que los estados partes hagan respecto de ellos. Asimismo, es el derecho internacional público el que fija las reglas aplicables a los casos de incumplimiento: denuncia del tratado por la parte afectada o la posibilidad de elevar una reclamación internacional contra quien haya faltado al cumplimiento de la obligación contraída.

En general, los tratados no contienen cláusulas específicas sobre sanciones para el caso de incumplimiento, aunque en algunos de ellos se establecen procedimientos u órganos especiales para solucionar las controversias que puedan suscitarse entre las partes.<sup>15</sup>

En la negociación de los acuerdos complementarios, Estados Unidos insistió en que se incluyeran, tanto procedimientos de control de cumplimiento del tratado como los relativos a la solución de controversias de carácter específico. La propuesta corresponde, en parte, a la actitud adoptada por los estados miembros, en los acuerdos tomados por la Organización Internacional del Trabajo. En aquella

ocasión se pensó en un mecanismo de cooperación entre los estados para lograr la efectividad de las medidas adoptadas por la organización, cooperación que se limita a la información que cada estado debe proporcionar al organismo internacional respecto del estado de adecuación de su legislación interna a los convenios que ha ratificado, y en la posibilidad de éste de formular recomendaciones y proporcionar la ayuda requerida en caso de que el estado no cumpla cabalmente con su compromiso.<sup>16</sup>

En el caso del acuerdo complementario se dio un paso más a este respecto. Además de los procedimientos de control, se establecieron otros específicos para la solución de controversias a cargo de tribunales arbitrales, así como sanciones para el caso de incumplimiento.

Dado que el contenido del acuerdo y las obligaciones que impone se reducen a la aplicación de las leyes internas y a la eficiencia y transparencia de los procedimientos, independientemente de lo relativo a la cooperación, los casos de incumplimiento o falta de aplicación de las normas laborales deben ser sometidos, en primer término a las instancias locales, es decir, deben hacerse valer los recursos y procedimientos de revisión previstos internamente por el mismo sistema. Pero el propio acuerdo permite la posibilidad de que cualquiera de las partes, o aquélla a quien el incumplimiento afecte, acudan directamente a los procedimientos de consulta y de solución de controversias previstos por el tratado, ante los organismos creados por éste.

Esta posibilidad de evitar los medios de solución internos pudieran contravenir el principio contenido en la cláusula Calvo respecto de que, en caso de conflicto de un particular con las autoridades del estado, deben agotarse los recursos internos del sistema, y sólo acudir a las instancias internacionales cuando se pueda probar una denegación de justicia.

Debe tomarse en consideración que, en el caso de este acuerdo complementario, los problemas de incumplimiento se refieren básicamente a los tres puntos de fondo que constituyen el contenido medular del acuerdo: salarios mínimos, trabajo asalariado de menores y normas de seguridad e higiene. Aun cuando en todos los casos de incumplimiento en la aplicación de las normas laborales puede intentarse el procedimiento de consultas, con objeto de obtener la información pertinente y llegar a un

14. A este respecto *cfr.*, Barroso Figueroa, José, *op. cit.*, pp. 255 y ss.

15. Los medios de control previstos por la OIT tienen fundamento no sólo en el convenio que las partes suscriben, sino también en el hecho de que los estados son partes integrantes de la organización y, por lo tanto, están obligados a rendir informes en razón de su membresía. *Cfr.*, Barroso Figueroa, *op. cit.*, p.182 y ss.

16. Los procedimientos de control de cumplimiento que utiliza la OIT son, básicamente, las memorias que rinden los estados anualmente sobre el cumplimiento de los convenios y recomendaciones de la organización; las comisiones de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones; la comisión de aplicación y la conferencia internacional del trabajo.

consenso sobre los términos y la interpretación del tratado, solamente en el caso de los supuestos de fondo se establecen procedimientos específicos para solución de controversias.

Cuando se trate de incumplimiento o falta de aplicación efectiva de leyes internas, en materias no incluidas en el acuerdo internacional, los estados parte los someterán a sus propios tribunales, a justándose a sus sistemas procesales o de conciliación, respetando los derechos al debido proceso y permitiendo las revisiones previstas internamente contra las decisiones de sus tribunales.

Las resoluciones internas, bien sea que se refieran a materias no incluidas en el tratado, o bien que se trate de las referidas a los acuerdos de fondo, no pueden ser fiscalizadas ni revisadas por los órganos del tratado, mucho menos revocadas por ellos.

Durante la etapa de la negociación, Estados Unidos insistió mucho en este punto; se pretendía ejercer un control de este tipo sobre las actuaciones de los tribunales internos. El punto fue resuelto con acuerdo a la posición de México que consideró que tal revisión atentaría contra la soberanía de los órganos de aplicación del derecho y, por tanto, sería violatoria de la soberanía nacional.

Cuando proceda acudir ante los órganos previstos por el tratado para intentar un procedimiento de solución de controversias, bien sea a nivel de conciliación o a un tribunal arbitral, además de que la materia objeto de reclamación debe referirse a Tos llamados acuerdos de fondo, se requiere que se reúnan ciertos requisitos:

- que el incumplimiento sea reiterativo; no basta con un solo acto, sino debe haber una conducta persistente por parte de la empresa, del sector, etcétera;
- que las autoridades locales no hayan logrado el cambio o modificación de la conducta, lo que da por supuesta su ineficiencia para hacer cumplir el acuerdo, y
- que las normas de que se trate existan en las legislaciones de ambos países.<sup>17</sup>

### **Procedimientos de control de cumplimiento del acuerdo**

Uno de los puntos que estuvo sujeto a riguroso debate fue, como antes se mencionó, el relativo a los procedimientos de control que deberían implementarse para garantizar que cada estado parte cumpla con sus obligaciones, principalmente las que se re-

fieren a la aplicación estricta de su legislación en la materia y a la eficacia y transparencia de sus procedimientos.

Las propuestas iniciales contenidas en el primer proyecto que presentó la delegación de Estados Unidos se referían a mecanismos de fiscalización directa de la actuación de los estados parte, a través de los órganos de administración del acuerdo. Proponían la revisión de las medidas internas aplicadas por cada país y la posibilidad de modificar o revocar los laudos o resoluciones dictados por los tribunales nacionales.

Este proyecto fue rechazado por México y su postura fue apoyada por Canadá.

Se optó, finalmente, por un sistema de control basado exclusivamente en la cooperación, por medio de una comunicación abierta entre las partes, intercambio de información y discusión de los temas debatidos a través de diferentes niveles de consultas.

Estos procedimientos de control consisten básicamente en las consultas o informes que las partes pueden solicitar en forma directa a los otros estados parte, a través de las oficinas administrativas nacionales, sobre el contenido e interpretación de sus leyes laborales, las condiciones de su mercado de trabajo, o cualquier aclaración que se precise con objeto de resolver los problemas que se presenten por las mismas partes interesadas.

Cada una de las partes en el acuerdo, podrá también dirigirse directamente al Consejo Ministerial para formular consultas sobre el contenido de las obligaciones impuestas por el tratado y las condiciones para su cumplimiento.

En estas consultas los estados parte pueden también recurrir a la asesoría de la Organización Internacional del Trabajo en los temas relacionados con las normas contenidas en los convenios vigentes.<sup>18</sup>

En los casos en que el Consejo de Ministros lo juzgue necesario, podrá integrar comités de evaluación de expertos, con personas especialistas, con objeto de facilitar las consultas ministeriales. Estos comités realizarán un análisis objetivo de los problemas que se les planteen, comparando las legislaciones de los estados involucrados.<sup>19</sup>

17. El artículo 27 del acuerdo así lo establece como requisito para entrar a la fase de solución de controversias.

18. El artículo 45 del acuerdo establece la obligación de las partes de establecer acuerdos con la OIT con objeto de aprovechar la experiencia y conocimientos de la organización en la aplicación del tratado.

19. El comité evaluador de expertos se compone de tres miembros que deben tener conocimientos o experiencia en materia laboral, ser independientes de las partes y del secretariado y gozar de confiabilidad y buen juicio. Artículo 24.

Los procedimientos de control tienen por objeto resolver las dudas que puedan surgir sobre el cumplimiento de las obligaciones entre los estados parte, así como evaluar el nivel de cooperación de cada uno de ellos. Su finalidad es básicamente la de aclarar una situación confusa o que puede prestarse a interpretaciones diferentes por las partes involucradas, y evitar que se presente un problema entre ellas.

Se siguió muy de cerca el modelo previsto en la Organización Internacional del Trabajo como sistema de control y, en un momento dado, de cierta presión sobre los estados miembros respecto del cumplimiento de sus compromisos<sup>20</sup>. Al mismo tiempo constituyen verdaderos mecanismos de prevención de controversias. Son instrumentos muy adecuados que pueden dar agilidad al tratado en un marco acorde con sus notas características de cooperación.

### Órganos de administración del tratado

El sistema y la organización de los órganos de administración del acuerdo y de los facultados para resolver controversias en el acuerdo complementario, se tomó del tratado principal. Se siguió el mismo esquema, con algunas variantes que se refieren, sobre todo, a los plazos para las consultas, los informes y los acuerdos, y a las sanciones que pueden aplicarse.

Dado que el tratado en materia laboral tiene como objetivo principal la cooperación entre los estados, promover la aplicación de las legislaciones internas y el desarrollo de programas en favor de los trabajadores, se creó una comisión laboral, con sede en Estados Unidos, que tendrá como función facilitar la cooperación y supervisar la aplicación del acuerdo.

La Comisión está integrada por tres organismos con facultades para administrar, en sus distintos niveles, la cooperación, las consultas y la solución de las controversias que puedan presentarse entre las partes:

- El Consejo Ministerial, integrado por los secretarios o ministros de trabajo de los tres estados, cada uno de los cuales ocupa la presidencia en forma rotativa. Celebra sesiones ordinarias una vez al año, y especiales a requerimiento de las partes. Toma sus resoluciones por consenso y debe revisar el desarrollo de sus operaciones cada cuatro años.

El Consejo está facultado para establecer las reglas y los procedimientos para la actuación de los distintos organismos; establecer comités de expertos y grupos de trabajo cuando lo estime conveniente, y pedir la asesoría de expertos independientes. Dirige al Secretariado Coordinador Internacional y a los grupos de trabajo, y aprueba el programa anual y el presupuesto de la Comisión.

Su función principal es la de implementar el desarrollo del acuerdo, para lo cual debe establecer las prioridades en materia de cooperación y programas de asistencia técnica; facilitar las consultas de las partes y, resolver las dudas que éstas le presenten sobre la interpretación y aplicación del acuerdo.

Tiene a su cargo la obligación de recopilar y publicar los informes que las partes le proporcionen y las estadísticas sobre el cumplimiento del acuerdo. Debe, asimismo, publicar las recomendaciones en los casos de incumplimiento por una de las partes.<sup>21</sup>

Por lo que se refiere a las actividades de cooperación debe organizarse en forma conjunta, de acuerdo con las posibilidades de cada una de las partes. Deben promoverse, especialmente, en relación con la salud e higiene de los centros de trabajo y de los trabajadores, el desarrollo de recursos humanos, las prestaciones laborales, la condición de los trabajadores migratorios y el trabajo asalariado de menores.

Deberá, además, prestar la asistencia técnica que se le solicite en estas materias, y organizar eventos especializados de divulgación y de investigación en las áreas mencionadas.<sup>22</sup>

- El Secretariado Coordinador Internacional, integrado por un director ejecutivo quien formará su propio equipo de trabajo. El director es nombrado por el Consejo de Ministros por un período de tres años prorrogables. Este cargo también es rotativo.

Este Secretariado Coordinador Internacional funciona bajo la dirección del Consejo Ministerial y su actividad principal es la de asistir al consejo en el ejercicio de sus funciones. Debe reportar las actividades del consejo cada año y publicar los asuntos resueltos por este organismo.<sup>23</sup>

Está encargado de recabar la información necesaria sobre las normas laborales vigentes en los estados parte y los programas relativos a su cumplimiento.

20. Los procedimientos establecidos en las convenciones de la OIT incluyen también, como medios de control de aplicación del tratado entre sus miembros, la entrega de memorias de cumplimiento por los estados, el análisis por comités de expertos, etc. *Cfr.* "El sistema de control de la OIT: su evolución en el último decenio", en *Revista internacional del trabajo*, vol. 99, núm. 1, 1980.

21. La integración y el funcionamiento del Consejo Ministerial está regulado por el artículo 9.

22. Las funciones del Consejo se encuentran reguladas en los artículos 10 y 11.

23. El artículo 12 regula la estructura y organización del secretariado.



Debe, asimismo, recabar la información específica que le requiera el consejo para resolver las consultas que los estados le soliciten, para lo cual puede consultar con los especialistas que juzgue conveniente.

Tiene la obligación de analizar las condiciones del mercado de trabajo y los programas de desarrollo de recursos humanos que se estén llevando a cabo en los estados parte, en cumplimiento de los objetivos del acuerdo.

Las facultades del Secretariado Coordinador Internacional quedaron sujetas a una revisión posterior, con vista a las necesidades que surjan de la administración del tratado.<sup>24</sup>

- Las Oficinas Administrativas Nacionales, que deben ser creadas por cada uno de los estados parte, a nivel de gobierno federal. Su estructura administrativa debe ser determinada por cada uno de ellos en forma autónoma. El mismo principio se aplica por lo que toca a la designación del secretario y a los cargos por costos y operaciones. Su sede estará en cada estado.<sup>25</sup>

La función principal de estas oficinas es servir de enlace entre los tres estados, y ser el contacto nacional con el Secretariado Coordinador. Deberán facilitar la información sobre legislación y prácticas nacionales en materia de trabajo y sobre el cumplimiento de programas para la eficaz aplicación de las leyes en la materia. Están facultadas también, para servir como el punto de contacto con los particulares.<sup>26</sup>

Las Oficinas Administrativas tienen a su cargo llevar a cabo las evaluaciones preliminares para los informes requeridos por el consejo y resolver las consultas que se les planteen.<sup>27</sup>

Además de los órganos creados para llevar a cabo las funciones de administración y seguimiento del cumplimiento del tratado, se prevé la posibilidad de formar comités de expertos y de integrar paneles arbitrales con objeto de resolver consultas y solucionar las controversias que se presenten entre los estados parte.

Los estados podrán, cada uno por su parte, establecer comités consultivos nacionales y comités gubernamentales con objeto de contar con una asesoría especializada.<sup>28</sup>

### **Solución de controversias**

Con objeto de hacer más expedita la aplicación del tratado, se prevén una serie de procedimientos y de técnicas para prevenir y resolver los posibles desacuerdos y las controversias que surjan entre las partes.

En este capítulo se han seguido muy de cerca los mecanismos propuestos en el Tratado de Libre Comercio; por esta razón adolece de las mismas fallas técnicas y posibles vicios de inconstitucionalidad que pueden, eventualmente, ocasionar dificultades reales en la aplicación interna del tratado.

Tales problemas pueden presentarse básicamente en la sustanciación de la competencia de los paneles arbitrales y su carácter de ejecutores directos de las resoluciones que emitan, incluyendo aquellas que conlleven una sanción coactiva para la parte condenada, que en el caso es el estado; y en la situación de desventaja, que constituye una verdadera discriminación, respecto de los nacionales que no tienen acceso a estas instancias respecto de problemas similares frente a su propio estado.<sup>29</sup>

Los procedimientos de solución de controversias tienen como principio rector la cooperación entre los estados para lograr la aplicación adecuada del tratado. En la medida en que éste les impone, como obligación principal, el cumplimiento eficaz de sus propias leyes, debe pensarse que los mecanismos de conciliación deben resultar adecuados. En el caso de que no se logre el entendimiento entre las partes para resolver sus diferencias, se prevén procedimientos de carácter contencioso, en los cuales siempre existe una fase de conciliación, que puede terminar imponiendo recomendaciones, resoluciones obligatorias para las partes y, en el último caso, sanciones.

24. Las obligaciones y las funciones del secretariado se establecen en los artículos 13 y 14.

25. De conformidad con el artículo 15, las oficinas administrativas nacionales se integran por los estados parte, pero siempre deben contar con un secretario, responsable de su administración y funcionamiento.

26. Las funciones de las oficinas administrativas nacionales están mencionadas en el artículo 16.

27. El consejo ministerial tiene facultades para resolver, en una primera instancia, las consultas sobre aplicación del tratado que formulen las partes, auxiliado por el secretariado. Los informes o estudios que se formulen, deben publicarse 45 días después de ser aprobados por el consejo. Artículo 14.

28. Las partes pueden convocar comités consultivos nacionales para recibir asesoría sobre la aplicación del acuerdo. Estos comités deben integrarse con representantes de sus organizaciones laborales, empresariales y otras personas. Pueden también convocar comités gubernamentales, integrados por representantes de las diferentes instancias de gobierno, con este mismo fin. Artículos 17 y 18.

29. Estas cláusulas fueron motivo de discusiones y análisis por los expertos en el país, por considerarse violatorias de los principios constitucionales relativos a la llamada Cláusula Calvo, en lo relativo a la obligación de los extranjeros de agotar los recursos internos proporcionados por el sistema jurídico del país en donde se entabla la controversia.

## **Procedimientos de cooperación**

### **Consultas a las oficinas administrativas nacionales**

Tiene por objeto recabar la información necesaria para determinar si las normas, prácticas laborales o procedimientos de un estado afectan o no al cumplimiento del tratado. Pueden ser formuladas por cualquiera de las partes y hacerse extensivas a las demás, si tienen interés en el asunto.

Pueden formularse libremente, sin necesidad de cubrir requisito alguno, y referirse a cualquier materia contenida en el tratado: descripción de leyes, reglamentos o procedimientos; información sobre prácticas y políticas laborales; existencia de proyectos de modificación de la legislación en la materia; estado del mercado de trabajo local, etc.

### **Consultas al Consejo de Ministros**

Como las anteriores, son de formulación libre para las partes interesadas, pero deben hacerse por escrito. La materia de la consulta es tan amplia como el acuerdo mismo, y no se requiere cumplir requisito alguno.<sup>30</sup>

### **Evaluaciones de expertos**

En los casos en que las consultas a las Oficinas Administrativas o al Consejo de Ministros resulten insuficientes, o no se obtenga un resultado satisfactorio para la parte que las formula, si subsiste la duda o la inconformidad con la actitud o las prácticas del otro estado, puede solicitarse la intervención de un comité evaluador de expertos.

La solicitud debe presentarse al secretariado, por escrito, para que el consejo nombre a tres expertos, de entre los que se encuentren en la lista formulada por la Organización Internacional del Trabajo, o por los estados parte. El procedimiento a seguir lo fija el mismo consejo, salvo que las partes acuerden un procedimiento especial. En ningún caso se trata de un procedimiento contencioso, su objetivo es aclarar la situación y lograr el consenso de las partes.

Las materias que pueden someterse a los comités evaluadores son las que se refieren a:

- normas y medidas de seguridad e higiene, y
- normas técnicas laborales.<sup>31</sup>

30. El mecanismo relativo al desarrollo de las consultas a las OAN y al Consejo Ministerial se regulan en el artículo 21 y 22 del acuerdo.

31. Por normas técnicas laborales debe entenderse, de conformidad con el artículo 49 del tratado, las normas que se refieren a leyes y reglamentos o disposiciones específicas que se relacionen directamente con prohibiciones de trabajo forzado; restricción sobre el trabajo de menores;

Los requisitos para integrar el comité y someter a él la evaluación del problema son:

- a) que la materia esté relacionada con el comercio,<sup>32</sup>
- b) que se encuentre amparado por leyes mutuamente reconocidas, y
- c) que no haya sido resuelto en consultas ni haya sido objeto de un informe de un comité evaluador de expertos.<sup>33</sup>

El objeto de la intervención del comité evaluador es la obtención de un reporte preliminar, elaborado con base en los informes del secretariado, de las Oficinas Administrativas y de las propias partes, en el que se presente una evaluación comparativa del asunto, sus conclusiones y, cuando sea apropiado, recomendaciones prácticas a las partes.

Este informe puede ser revisado por las partes, que pueden formular observaciones y comentarios.

Con base en estos datos, y tomando en consideración las opiniones de las partes, el Comité elabora un informe final en el que formula sus recomendaciones. Debe presentarse al consejo y, si éste lo decide, publicarse en un plazo de treinta días.

Las partes pueden presentar, por escrito, sus respuestas a las recomendaciones, para que sean puestas a consideración del consejo en su siguiente sesión ordinaria.<sup>34</sup>

### **Procedimientos de solución de controversias**

Este tipo de medidas solamente pueden ser aplicadas para los casos en que el incumplimiento del tratado se refiera a los llamados acuerdos de fondo. Esta restricción, en cuanto a la materia, resulta una limitante de mucha importancia para la operatividad del acuerdo. Más todavía, si se considera que no se establecen bases mínimas respecto del contenido de la normatividad en estos puntos.

condiciones mínimas de trabajo, como salario mínimo; eliminación de discriminación en el empleo; salario igual para hombres y mujeres; prevención y, en su caso, compensación por lesiones o enfermedades ocupacionales y protección de trabajadores migratorios.

32. Es decir, "una situación que involucra lugares de trabajo, firmas, compañías o sectores que produzcan mercancías o proporcionen servicios que sean objeto de comercio entre las partes, o que compitan en territorio de la parte cuya legislación laboral sea objeto de consultas ministeriales, con mercancías producidas o servicios prestados por personas de otra parte", de conformidad con el artículo 49.

33. Se entiende por leyes mutuamente reconocidas aquellas que, en los ordenamientos de ambas partes, se ocupan de la misma materia general, de modo que otorguen derechos, protecciones o normas exigibles similares. Artículo 49.

34. Los comités de evaluación de expertos sólo pueden intervenir en los casos establecidos por el artículo 23, siempre que no hayan sido objeto de un informe anterior.

### **Procedimiento ante el Consejo de Ministros**

El requisito indispensable para solicitar la intervención del Consejo Ministerial es que la parte solicitante haya formulado consultas de cooperación a los órganos competentes, respecto de la parte que ha incumplido las obligaciones del acuerdo, con objeto de lograr la aplicación efectiva de las normas laborales, y que esto no se haya logrado en un término de sesenta días.

Para que el consejo pueda ocuparse del conocimiento del asunto es necesario que, a su juicio, el asunto no corresponda al ámbito de aplicación de otro acuerdo del que sean parte los estados consultantes, pues de ser así, debe remitirlos a dicha instancia.

Las materias que pueden ser objeto de este procedimiento se limitan a la aplicación de normas técnicas laborales en materia de medidas de seguridad e higiene, trabajo de menores y salario mínimo.

Debe comprobarse que existe un comportamiento persistente de omisión en la aplicación efectiva de dichas normas, y que el asunto está directamente relacionado con los informes resultado de las consultas anteriores.<sup>35</sup>

El consejo puede optar por varios procedimientos para ayudar a las partes a alcanzar una solución que satisfaga a ambas:

- a) Convocar a asesores técnicos particulares, a grupos de trabajo o a grupos de expertos;
- b) Recurrir a los buenos oficios, a la conciliación o a la mediación, o a otros que considere adecuados, y
- c) Formular recomendaciones a las partes, siempre que se obtenga una votación aprobatoria de dos terceras partes de los miembros que lo integran. La decisión debe tomarse en una sesión extraordinaria convocada al efecto.<sup>36</sup>

### **Procedimiento ante paneles arbitrales**

Este es el recurso extremo, y el más delicado respecto de la solución de controversias que prevé el acuerdo complementario. Supone el agotamiento de los otros medios de solución y la imposibilidad de llegar a un acuerdo por las partes. Por esta razón, se exige el cumplimiento de una serie de requisitos encaminados a comprobar la situación descrita y se establece que el informe con el que

termina el procedimiento puede ser objeto de varias revisiones.

Es necesario comprobar, a fin de que el consejo resuelva la integración del tribunal arbitral, que:

- el asunto ha sido sometido al Consejo y no se ha logrado una solución aceptable para las partes;
- que existe una conducta persistente de omisiones por la parte demandada;
- que el asunto está relacionado con la aplicación de normas relativas a los acuerdos de fondo;
- que existe una relación del asunto planteado con el comercio entre las partes, y
- que la materia está regulada por normas laborales similares, reconocidas por ambas partes.

La decisión del consejo debe tomarse por mayoría de dos terceras partes.

El tribunal arbitral se integra por cinco miembros designados por las partes con el método de selección cruzada, es decir, cada parte puede nombrar dos árbitros que sean nacionales del otro estado; en caso de no llegar a un acuerdo se eligen por sorteo. Los árbitros deben elegirse entre las personas que aparezcan en la lista elaborada por el consejo cada tres años; deben ser expertos en derecho del trabajo, en controversias internacionales, y ser independientes respecto de las partes y del Secretariado.<sup>37</sup>

El procedimiento arbitral lo establece el propio consejo, pero puede ser modificado por acuerdo de las partes. En todo caso debe haber, al menos una audiencia y admitirse la posibilidad de presentar alegaciones y contestar a las de la contraparte.

El panel debe resolver, en un informe preliminar, sobre la procedencia de su actuación, determinando si se han cumplido los requisitos antes mencionados. En ese mismo documento puede formular recomendaciones que consisten, necesariamente, en la propuesta de un plan de acción para terminar con la práctica de incumplimiento.

El reporte final debe ser aprobado por unanimidad y presentarse sesenta días después del primero. Debe contener tanto las recomendaciones como una mención sobrenlos puntos en los que no se haya logrado un acuerdo. Este informe debe remitirse al Consejo por las partes, adjuntando sus comentarios, posteriormente debe ser publicado.

35. El procedimiento de consulta ante el consejo puede iniciarse cuando no se logre un acuerdo entre las partes 60 días después de iniciada la consulta. Las recomendaciones del consejo sólo se hacen públicas si lo decide el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Artículo 28.

36. El consejo, de acuerdo con el artículo 28, puede acudir para resolver la consulta a convocar asesores técnicos, crear grupos de trabajo o de expertos, recurrir a procedimientos de conciliación o mediación y formular recomendaciones.

37. El tribunal arbitral debe integrarse por cinco miembros, designados por cada una de las partes por el mecanismo de nombramiento cruzado, utilizado en los casos de controversias del tratado de libre comercio, es decir, cada parte designa a un árbitro de nacionalidad de la otra parte, Artículo 32.

Si las partes llegan a un acuerdo sobre un plan de acción que se ajuste a lo propuesto por el panel, deben comunicarlo al consejo y al secretariado.

En caso de que no logren un acuerdo sobre el plan o que consideren que no se esté aplicando adecuadamente, pueden solicitar la reintegración del tribunal de árbitros al consejo. Este panel puede resolver que el plan de acción es adecuado para corregir la conducta de la parte demandada, o bien establecer un nuevo plan de acción, de conformidad con la legislación de la parte demandada<sup>38</sup>.

El panel puede, en todo caso, cuando la parte demandada no esté cumpliendo plenamente el plan de acción, imponer una multa que no podrá ser superior a los veinte millones de dólares, en el primer año de operación del acuerdo, o del 0.007 del producto total del comercio de bienes anual del país en cuestión, en los años subsiguientes. Estas multas resultan sumamente exageradas si se considera el caso de que sean impuestas a las partes de economía más débil, como es el caso de México.<sup>39</sup>

En el caso de que la parte demandada no pague la multa en un plazo de ciento ochenta días, la parte reclamante puede suspender los beneficios del tratado, hasta por un monto equivalente al total de la multa y mantener la suspensión por un año. La suspensión de beneficios debe darse por terminada cuando se compruebe que la parte demandada ha pagado la multa y está cumpliendo plenamente el plan de acción.<sup>40</sup>

En este punto relativo a las sanciones, sobre el que Estados Unidos insistió vehementemente, se presentó una discrepancia importante hecha valer por Canadá. Este país considero que un panel arbitral

de carácter internacional carece de competencia para hacer efectivas sus resoluciones en el territorio de los estados parte en el acuerdo; objetó, contra la posición radical de Estados Unidos, que tal pretensión era violatoria de la soberanía de los estados y, se negó a aceptar el proyecto de acuerdo en esos términos.

Su propuesta, para los casos en que los tribunales arbitrales determinen que el país debe pagar una contribución monetaria o que deba cumplir un plan de acción, consistió en comprometerse a adoptar los procedimientos internos necesarios para que sus propios tribunales sean los que ordenen la ejecución.

Para estos efectos la comisión, previa la solicitud de una parte, debe presentar copia certificada de la resolución ante el tribunal competente, en los casos en que Canadá no cumpla con la resolución del panel. El tribunal, mediante un procedimiento sumario, convierte la resolución en un mandato del tribunal y la ejecuta contra la persona a la que fue dirigida la determinación del panel.<sup>41</sup>

Su propuesta fue aceptada, como también lo fue la reserva de aplicación territorial que formuló, con base en la distribución de competencias federal y local en materia laboral, que supone la preservación de la integridad del estado federal.<sup>42</sup>

Paradójicamente, México -que pudo adherirse a esta solución y evitar los problemas de constitucionalidad que la aceptación de ejecución directa por el tribunal internacional puede ocasionar- declaró, en forma absurda, que someter a los tribunales internos la decisión del panel internacional atentaba contra la soberanía nacional, y prefirió conceder jurisdicción a dichos tribunales. Q

38. El panel de arbitros debe presentar su informe final 60 días después del preliminar y comunicarlo al consejo en los quince días siguientes; el informe se publicará cinco días después. En ese momento las partes pueden acordar un plan de acción que debe ajustarse a las determinaciones y recomendaciones del panel. Artículo 38.

39. En los casos en que el plan de acción propuesto por la parte demandada no sea suficiente o adecuado para corregir la pauta de no aplicación, a juicio del tribunal arbitral, puede imponer una contribución monetaria, de hasta 20 millones de dólares (EEUU), tomando en consideración la extensión y la duración de la pauta de incumplimiento, las posibles limitaciones de recursos de la parte demandada, o cualquier otro factor relevante. La multa debe pagarse en la moneda de la parte demandada. Anexo 39. Después del primer año, la multa se calculará con una base máxima del 0.007% del comercio total de bienes entre las partes. Anexo 39.

40. La suspensión de beneficios del tratado se regula por el artículo 41 del acuerdo.

41. El anexo 41A del acuerdo establece que para la aplicación y cobro de la multa establecida por el panel de árbitros, en el caso de Canadá, debe presentarse a los tribunales competentes de dicho estado, la resolución del panel, ya que para efectos de su ejecución, ésta debe convertirse en mandato del tribunal. El procedimiento debe ser sumario y la resolución no estará sujeta a revisión o impugnación internas.

42. El anexo 46 del acuerdo, establece la reserva federal a favor de Canadá, por lo que se refiere a la aplicación del compromiso complementario, tanto en lo que se refiere a la información que debe proporcionarse como a la participación en las consultas que el acuerdo establece.