

Nuevas normas laborales internacionales

La experiencia mexicana en la globalización

*Carlos Reynoso Castillo*¹

Los procesos de integración económica que desde hace años se están dando en el mundo han priorizado el logro de aspectos económicos sobre los sociales; sin embargo, esta tendencia pareciera ir cambiando poco a poco para ir dando un espacio también, dentro o en paralelo, a dichos acuerdos, a los compromisos de carácter social y en particular a los compromisos laborales. En el caso de México el Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte es un buen ejemplo esta nueva concepción social de la integración económica, en donde se ha tratado de avanzar en el terreno laboral, buscando la mejoría de las condiciones de vida y el cumplimiento del derecho del trabajo en los países participantes en su firma. Qué incluye dicho Acuerdo, cómo se estructura y sobre todo, cómo se ha venido aplicando desde 1994, son objetivos que persigue este artículo, agregando también una reflexión en torno a los temas que hacia futuro se podrían investigar en este campo.

Introducción. / Antecedentes. / Alcances y contenido. / Preámbulo. /
Objetivos. / La aplicación. / Conclusiones.

Introducción

Las estructuras económicas heredadas de la segunda guerra mundial encontraron su justificación y razón de ser en un contexto que buscaba proteger los mercados internos y poner al abrigo de turbulencias a los países que, de manera directa o indirecta, participaron en la conflagración mundial. De esta manera, esquemas de sustitución de importaciones y mecanismos legales proteccionistas de las econo

mías nacionales serían el común denominador de los modelos de desarrollo hacia finales de los años cuarenta y siguientes. Sin embargo, ese panorama que en buena medida sirvió para permitir un desarrollo estable y sostenido de varios países entre los que se encuentra México, empezaría a cambiar hacia la década de los años setenta cuando algunos de los pilares en los que dichos esquemas se sustentaban mostraron algunas fisuras. Así, en aquellos países, por ejemplo de América Latina, en donde la exportación de materias primas constituyó durante muchos años la principal fuente de ingreso de divisas al país, empezaron a mostrar grandes problemas de liquidez cuando los precios internacionales de dichos productos disminuyeron. Esta situación fue particularmente grave en casos como México, en donde en razón de la gran dependencia económica

1. Trabajo presentado por el autor en el IV Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Santiago de Chile del 11 al 13 de noviembre de 1998. e-mail -carc@hp9000al.uam.mx

de los ingresos derivados de las exportaciones petroleras, la disminución drástica y creciente de dichos ingresos afectaría sensiblemente al país.

Por otra parte, los importantes cambios en la conformación de la geografía política mundial a partir de los años ochenta y el fin de la denominada Guerra Fría, harían impostergerable y necesaria una revisión profunda de los esquemas de organización de las economías en el mundo. Este contexto cambiante y poco estable obligaría a buscar nuevas reglas y estrategias que permitieran establecer nuevos esquemas de intercambio comercial acordes con las nuevas condiciones de la economía mundial. De esta manera y como parte de esos nuevos esquemas, las nuevas reglas empezarían a tomar la forma de acuerdos comerciales internacionales.

La conclusión de acuerdos internacionales en materia comercial, permitió advertir que los intercambios comerciales traían otra serie de efectos colaterales igualmente importantes que los primeros acuerdos internacionales suscritos habían dejado de lado, su impacto en los centros de trabajo y, en particular, en los derechos laborales de los trabajadores. Así, harían su aparición discusiones y debates en torno a la necesidad de incluir compromisos de tipo social, dentro o en paralelo de los compromisos internacionales estrictamente comerciales que se daban como producto de la integración económica. De esta manera, bajo la denominación de la "cláusula social", el tema de los derechos laborales y la integración económica empezó a cobrar vigor en los últimos años. "En efecto la 'cláusula social' es hoy día objeto de discusiones en el seno de organismos internacionales como la OIT, la OCDE y la OMC, y se entiende por ese término (cláusula social), el establecimiento de un mecanismo que permita incluir el respeto de diversas normas de trabajo en un acuerdo comercial. En particular la 'cláusula social', comporta la posibilidad de suspender ciertos privilegios comerciales conferidos por un acuerdo de libre comercio, en caso de no respeto sistemático de ciertas normas de trabajo por algún Estado signatario".²

Así, temas como las ventajas comparativas de tipo laboral que los países participantes en un proceso de integración económica ofrecían, se convertirían

en muy poco tiempo en temas recurrentes entre los laboristas del mundo. Por ejemplo, en el caso de México y durante el proceso de suscripción del Tratado de Libre Comercio (TLC), se insistía en las grandes diferencias que en materia de ingresos de los trabajadores se presentaban en los países participantes (Estados Unidos, Canadá y México), en donde los mexicanos estarían participando con mano de obra barata, lo cual aparte de inhibir la libre competencia internacional, provocaría desempleo en Estados Unidos y Canadá.

A este tipo de comentarios se agregaba el señalamiento de las deficiencias de la legislación laboral mexicana, sobre todo por lo que toca a su cumplimiento, lo cual, se indicaba, contribuirían de manera perversa a convertir a México en una atracción para los inversionistas.³

Estas son tan sólo algunas de las consideraciones y elementos del contexto que estuvieron presentes y que rodearon el nacimiento del TLC, y de su norma laboral complementaria como lo fue el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).

Teniendo como referencia estas ideas iniciales, con estas notas se busca centrar la atención en este Acuerdo en materia laboral que, como norma de derecho positivo y vigente, forma parte hoy día del proceso de integración económica en el que México se encuentra participando, con la finalidad de abrir un breve paréntesis informativo en el cual podamos desarrollar tres sencillas ideas, que son: una, las características y contenido del ACLAN; dos, la aplicación que se ha tenido de dicho Acuerdo y, tres, las perspectivas de análisis de dicho instrumento internacional que propondríamos explorar.

2. LAPERRXERE, René (textos presentados por). "Droits du travail et commerce international", Actas de la Sexta Jomada de Derecho Social y del Trabajo, Departamento de Ciencias Jurídicas de la UQAM, Cowansville, Québec, 1995, (traducción libre del autor), pp. 3-4.

3. "De hecho, el ACL (Acuerdo de la Cooperación Laboral) celebrado entre México, Canadá y los Estados Unidos surgió como una exigencia inspirada en esas reglas de juego que perseguía como objetivo impedir que el TLC (Tratado de Libre Comercio) y los bajos salarios mexicanos, aunados a una supuesta -y algunas veces cierta- falta de respeto por las normas laborales de México y, de paso, a la inexistencia de reglas eficaces en materia de contaminación ambiental, convirtieran a México en un paraíso económico. Lo atrayente estaría en el bajo costo de producción que esos dos factores producirían lo que se convertiría en una razón suficiente para lograr el desplazamiento de empresas de la EUA y eventualmente del Canadá a México. La consecuencia sería la pérdida de empleo en esos países aunada a lo que se consideran en el lenguaje internacional <ventajas comerciales indebidas>". CF. DE BUEN, Néstor *El trabajo, el derecho y algo más*, Porrúa, México 1995, p. 227.

Antecedentes

Uno de los debates que se plantearon desde el inicio no sólo de las negociaciones para alcanzar la firma de un acuerdo en materia laboral en América del Norte, e incluso una vez suscrito el mismo, fue considerar que en este proceso de integración económica en el que México estaba participando, pero también en aquellos que ya llevaban tiempo aplicándose, como en el caso de la Unión Europea, los aspectos sociales o bien estaban total o parcialmente ausentes de los grandes acuerdos, o bien estaban supeditados y subordinados a los intereses económicos de los mismos.

Sin embargo, tal advertencia ni era un planteamiento novedoso ni era algo propio de este proceso de integración, sino que se trataba de elementos que han estado presentes en otros procesos de integración iniciados hace muchos años. En efecto, por ejemplo el caso de la integración económica en Europa con el Tratado de París de 1951 que daría origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, más tarde convertida en Comunidad Económica Europea, en el Tratado de Roma de 1957 y la Comunidad Europea de Energía Atómica del mismo año, plantearían también desde sus orígenes, objetivos básicamente económicos, y la dimensión social, y en particular la laboral, de dichos procesos sólo aparecía como un elemento que podría coadyuvar al logro de los fines económicos. Sin embargo, lo cierto es que al paso de los años, la participación de la Unión Europea en los aspectos sociales ha ido creciendo, por ejemplo con normas internacionales importantes y relativamente recientes como la Carta Social Comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores de 1989.

En el caso de América Latina, las primeras experiencias integracionistas seguirían ese modelo de preferencia de lo económico comercial sobre lo social; así por ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (basada en el Tratado de Montevideo de 1960) y luego la Asociación Latinoamericana de Integración, por señalar sólo algunos, así como otros de alcances geográficos más limitados, como el Acuerdo de Integración Subregional Andino, son muestra de esa concepción de los temas prioritarios en la integración.

Sin embargo, esa percepción en donde lo social ha estado ausente en la mayoría de los casos, pareciera estar cambiando, ya que se advierte una cada vez mayor preocupación de los aspectos sociales en los procesos de integración, en donde si bien es cierto pudiera a primera vista tener una connotación so-

cial e incluso a veces humanista, en muchas ocasiones ha resultado ser un elemento necesario para el intercambio comercial, buscando alcanzar compromisos de los países en el sentido de respetar y hacer cumplir su legislación laboral local, y no tener en dicha legislación un elemento que inhiba o afecte el libre comercio: "En el fondo y quizá en la superficie (hay) una existencia egoísta que ve por la competencia comercial y no por la justicia social".⁴

En el caso mexicano, el recorrido que culminó con la suscripción del ACLAN estuvo lleno de factores extrajurídicos que en buena medida apresuraron su negociación. Así por ejemplo, se tuvo una gran presión por algunos sectores norteamericanos que manifestaban su preocupación porque México no contaba con normas laborales (y también ambientales) eficaces. Esta presión se ejercería sobre todo, aunque no exclusivamente, por una de las principales centrales sindicales de Estados Unidos, la AFL-CIO, la cual en periodo preelectoral en ese país estuvo aliada con el Partido Demócrata, a la postre triunfador en las elecciones presidenciales con el Sr. Bill Clinton.

Este tipo de presiones obligó a acelerar los contactos entre el Departamento del Trabajo EU y la Secretaría del Trabajo de México, permitiendo inicialmente contar en el año de 1992 con unas denominadas bases de entendimiento laboral, primero con Estados Unidos y luego con Canadá. Más tarde, como se recordará, el entonces candidato a la presidencia norteamericana Bill Clinton plantearía la necesidad de celebrar los acuerdos paralelos al TLC, como una manera de dar garantías a los trabajadores norteamericanos de estabilidad en sus empleos.

El posterior triunfo del Partido Demócrata el cuatro de noviembre de 1992, aceleraría los contactos para que aquella propuesta de campaña tomara forma jurídica, de tal manera que se iniciarían las conversaciones en Washington en marzo de 1993 sobre los acuerdos paralelos, mismas que culminarían el 13 de agosto del mismo año.

Con el ACLAN se buscó complementar el TLC, promoviendo entre otras cosas la productividad y calidad en los países firmantes, no tratando de homologar las respectivas legislaciones laborales,

4. "El antecedente de esta preocupación habría aparecido en la Sección 31 de la Ley de Comercio norteamericana de 1974 (*Trade Act*), ya reformada que define la negativa de reconocimiento de los derechos internacionalmente reconocidos a los trabajadores como una práctica comercial indebida... si dichas prácticas afectan o restringen el comercio norteamericano..." Cf. DE BUEN N., *El Estado de Malestar*, Porrúa, México 1997, p. 51.

sino buscando de manera especial contribuir para que en cada país se de un cabal cumplimiento de la legislación laboral.⁵

El Acuerdo, que en buena medida puede ser visto como un paso importante hacia la consolidación del poco conocido y menos estudiado derecho internacional del trabajo en nuestro país, contribuyó a refrescar y actualizar la atención sobre la dimensión internacional de las normas laborales, las cuales hasta hace poco tiempo se identificaban exclusivamente como los convenios y recomendaciones emanados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).⁶

Uno de los temas que en su momento captó la atención de los juristas fue el relativo a la discusión sobre el lugar que debía ocupar una norma internacional como el TLC y luego el ACLAN en particular, frente a la Constitución Política, todo ello derivado de las expresiones a veces ambiguas que el texto constitucional mexicano establece en la materia de normas internacionales al señalar en su artículo 133 que los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. El problema era saber si en el caso de estas nuevas normas internacionales, la idea de "Ley suprema" quería decir entonces que estarían por encima de la Constitución, o bien al mismo nivel jerárquico que la misma. La opiniones, sobre todo las oficiales, reiteraron que cualquiera que fuese el razonamiento que se usara, tanto el TLC como, en su momento, el ACLAN deberían ajustarse a la Constitución de la República.

Alcances y contenido

El ACLAN que finalmente se firmaría entre los tres países presenta, desde varias perspectivas, diversas innovaciones, por ejemplo es la primer ocasión que un acuerdo de esta naturaleza, cuyo contenido es estrictamente laboral deriva de manera directa de un acuerdo comercial, además de que crea mecanismos para resolver diferencias, que en ciertos casos pueden desembocar en sanciones de tipo financiero y económico.⁷

El contenido del Acuerdo es amplio y, en algunos de sus apartados, minucioso en su reglamentación, por ejemplo en lo relativo a los procedimientos que incorpora. Los capítulos que el documento incluye son los siguientes: preámbulo, objetivos, obligaciones, instancias creadas y, finalmente, los mecanismos de solución de controversias, los cuales pueden estar precedidos de consultas; temas todos ellos cuyos alcances resumimos a continuación.

preámbulo

En esta sección, las partes reiteran que, en el marco del TLC, han manifestado su deseo de crear nuevas oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo y de vida en sus respectivos países, y asimismo de proteger y ampliar los derechos básicos de los trabajadores como factor que permita la adopción de estrategias competitivas de alta productividad, y siempre bajo la idea de respeto a la Constitución y legislación nacional de cada país, manifestando su deseo también de avanzar hacia una mayor colaboración en asuntos laborales, desarrollar los recursos humanos, la cooperación obrero patronal, así como la capacitación continua.

Manifiestan también que es su propósito promover en el marco de sus propias leyes, entre otras cosas, la inversión en el desarrollo permanente de los recursos humanos, incluyendo la que se refiere a la incorporación al mercado de trabajo y durante los periodos de desempleo, promover, asimismo, la estabilidad en el empleo, fortalecer la cooperación obrero patronal, promover mejores niveles de vida aumentando la productividad, fomentar las consultas y el diálogo entre organizaciones laborales, y estimular el cumplimiento de las leyes laborales.

Objetivos

El Acuerdo plantea de inicio un objetivo genérico que es la mejoría de las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada una de las partes,⁸ este objetivo se concretiza en objetivos par-

5. LASTRA LASTRA J.M., "Acuerdos sobre cooperación laboral con América del Norte", *Revista Laboral* núm. 17, México, febrero 1994, *cf.* p. 10. Ver también: BARAJAS MONTES DE OCA, S. "Conceptos básicos del derecho del trabajo", FCE, Colección Popular, núm. 520, México, pp. 315-322.

6. *Cf.* CANTÓN MOLLER, M., Introducción al derecho internacional del trabajo, Ed. PAC, México, 1992. *Cf.* BARROSO FJGUEROA, J., Derecho internacional del trabajo, Porrúa, México, 1987.

7. *Cf.* LAPERRJERE, RENE, *OP. CIT.* P. 3.

8. Vale la pena señalar que entre estos objetivos genéricos del Acuerdo está el compromiso de las partes de promover ciertos principios que se encuentran redactados en un Anexo I. Estos principios se refieren a la libertad sindical y el derecho a organizarse, la negociación colectiva, derecho de huelga, prohibición del trabajo forzado, restricciones sobre el trabajo de menores, condiciones mínimas de trabajo, eliminación de la discriminación en el empleo, salario igual para hombres y mujeres, así como la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.

ticulares que conciernen a diversos campos relacionados con el trabajo:

A nivel de fomento para el conocimiento recíproco de las respectivas realidades laborales. Esto, por medio de estimular la cooperación para desarrollar estadísticas, productividad y calidad, buscar el intercambio de información y promover estudios conjuntos y, de manera general, proseguir actividades de beneficio mutuo.

A nivel de la legislación laboral de cada país, se busca promover la observancia y la aplicación efectiva de las respectivas legislaciones laborales de cada país.

A nivel de las instituciones laborales, se busca promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.

Obligaciones

En el caso específico del compromiso que se asume de promover la observancia de su legislación laboral, el Acuerdo enumera algunas modalidades específicas que pudiera asumir ese compromiso de observancia de su legislación laboral, señalando por ejemplo: que tales propósitos se podrían alcanzar nombrando y capacitando inspectores, vigilando el

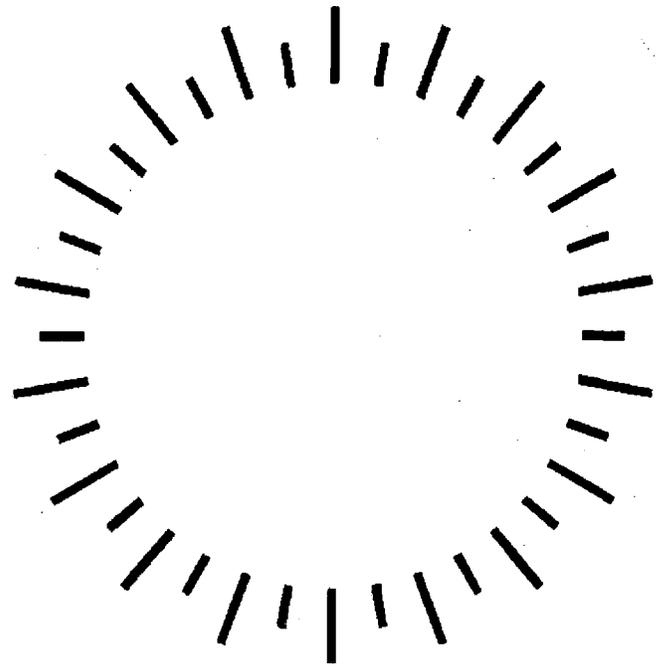
cumplimiento de las leyes, así como investigando y sancionando violaciones a las mismas, fomentando las comisiones bilaterales a nivel de empresa y promoviendo y alentando los servicios de mediación, conciliación y arbitraje.

Se busca asimismo, que las instituciones existentes garanticen un pleno acceso a la justicia, de tal manera que toda persona con algún interés jurídico pueda acudir a tribunales imparciales para hacer efectivos sus derechos laborales, y que dichas instancias de solución de conflictos cuenten con procedimientos sencillos, sean objetivas, justas, equitativas, transparentes y cumplan un debido proceso, incluyendo posibles recursos legales.

Instancias creadas

El Acuerdo da origen a varias instancias internacionales que son las siguientes:

Comisión para la cooperación laboral. Las partes en el ACLAN crearon esta Comisión, la cual se integra por un Consejo Ministerial y un Secretariado, además de contar con la colaboración de la Oficina Administrativa Nacional de cada país.



El Consejo Ministerial. El Consejo se integra por los secretarios y ministros del trabajo de cada país; dicho Consejo fijará sus reglas y procedimientos y se reúne por lo menos una vez al año y, eventualmente, en sesiones extraordinarias. El Consejo se puede apoyar en expertos independientes, o bien delegar responsabilidades en comités y grupos de trabajo. Las funciones más importantes del Consejo son: supervisar la aplicación del ACLAN y (podrá) tomar medidas para mejorar su funcionamiento, dirigirá los trabajos del Secretariado y los demás grupos que se llegaran a formar, aprobará su plan de trabajo y presupuesto, aprobará la publicación de los estudios encargados a grupos o expertos, facilitará las consultas entre los países, promoverá la recopilación y publicación de información comparativa. Asimismo, el Consejo busca promover actividades de cooperación (seminarios, cursos, asistencia técnica, etc.), en muy diversas áreas, por ejemplo: seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores, mujeres, trabajadores migratorios, estadísticas de trabajo, prácticas laborales en cada país, etcétera.

Secretariado

El Secretariado lo preside un Director Ejecutivo que designa el Consejo por tres años (renovable por el mismo periodo) y que se rotará entre los nacionales de cada país y tendrá un carácter internacional. El Secretariado, aparte de que actuará con reserva respecto de la información que conozca, dependerá y brindará asesoría al Consejo, preparará periódicamente informes sobre muy diversos temas, tales como: legislación y prácticas administrativas y laborales nacionales, condiciones del mercado laboral, recursos humanos, etc. Dichos informes, una vez aprobados por el Consejo se harán públicos.

Oficinas Administrativas Nacionales (OAN en lo sucesivo)

El ACLAN señala que se establece en cada país una Oficina Administrativa Nacional, la cual contará con un Secretario y servirá de enlace no sólo con el Secretariado, sino también con dependencias gubernamentales de cada parte, así como con las otras oficinas administrativas nacionales.

Aparte de estas instancias, el Acuerdo prevé que cada parte podrá convocar un Comité Consultivo Nacional, integrado por miembros de la sociedad y representantes laborales, para contar con asesoría sobre la aplicación y desarrollo del Acuerdo. Asimismo, y con la misma finalidad, se prevé la posibilidad de convocar a un Comité Gubernamental integrado por representantes de los diferentes niveles de gobierno.

Consultas y evaluación para la cooperación

El Acuerdo señala que las oficinas administrativas nacionales podrán hacer consultas entre ellas, buscando una amplia colaboración. Asimismo, podrá haber consultas a nivel ministerial sobre asuntos del Acuerdo, de lo cual se enterará a las otras partes, las que podrán manifestar su interés en participar en dichas consultas.

Si un asunto no se ha resuelto por la vía de estas consultas, cualquiera de las partes puede solicitar por escrito el establecimiento de un Comité Evaluador de Expertos; ello supone que el asunto no está relacionado con el comercio, no se encuentra amparado por leyes mutuamente reconocidas, y si el asunto ya fue materia de un informe de dicho comité. El Consejo fija las reglas de funcionamiento de los comités evaluadores de expertos, en todo caso se observará lo siguiente: El Comité se integra por tres miembros y el presidente se selecciona de una lista que el Consejo elabora en consulta con la OIT y si es posible de una lista hecha por las partes. Los

miembros del Comité deberán tener conocimientos y experiencia en materia laboral o disciplinas afines, y se buscará que sean objetivos, independientes y cumplan con un código de conducta que establezca el Consejo. El Comité puede solicitar comunicaciones de las partes y de la población y cada parte puede tener la oportunidad de revisar y hacer observaciones sobre la información que reciba el Comité. Tanto el Secretariado como las oficinas administrativas apoyarán la labor del Comité Evaluador de Expertos. Este presentará al Consejo un proyecto de informe, señalando sus conclusiones y, en su caso, recomendaciones, en un plazo de 120 días posteriores a su establecimiento, salvo que el Consejo disponga otro plazo. Ante ello cada una de las partes puede presentar sus opiniones, las cuales deberán ser tomadas en cuenta por el Comité para su informe final. El informe final se presenta dentro de los 60 días posteriores a la presentación del proyecto de informe y será publicado en un plazo de 30 días después de su presentación al Consejo y las partes presentarán respuestas escritas a las recomendaciones incluidas en el informe en un plazo de 90 días de su publicación. Ambos documentos, informe final y respuestas escritas, se pondrán a la consideración del Consejo en su siguiente sesión ordinaria.

En caso de que este mecanismo no resuelva el problema, podrá darse inicio al mecanismo previsto para la solución de controversias.

Solución de controversias

Inicialmente, cualquiera de las partes podrá solicitar consultas con cualquiera otra de las partes respecto de "la existencia de una pauta persistente de omisiones de esa otra parte en la aplicación efectiva de dichas normas en relación con el asunto general tratado en el informe". Dichas consultas son para el Acuerdo la vía idónea para resolver el asunto, y de no lograrse (en los 60 días posteriores a las solicitud de consultas) cualquiera de las partes puede solicitar una sesión extraordinaria del Consejo, el cual se reunirá dentro de los veinte días siguientes a la entrega de la solicitud.

A partir de este momento, para resolver el asunto el Consejo dispone de amplias facultades para tomar acuerdos, por ejemplo: convocar asesores técnicos, recurrir a los buenos oficios, la conciliación o formular recomendaciones las cuales se harán públicas.

Si en los 60 días posteriores a la reunión del Consejo el asunto no se resuelve, dicho Consejo (mediando voto de las dos terceras partes de sus miembros) decidirá convocar a un panel arbitral. Para la integración de este panel, el Consejo integrará y con-

servará una lista de hasta 45 personas aptas. Esta lista se integra por consenso y por periodos de tres años pudiendo ser reelectos. Los miembros de la lista deberán, entre otras cosas, tener conocimientos especializados o experiencia en materia laboral, ser independientes, objetivos y cumplir con el código de conducta que establezca el Consejo; y no podrán ser panelistas quienes tuvieran algún interés en el asunto o hubieren formado parte ya de algún comité evaluador de expertos que hubiera conocido del asunto previamente. El panel se integra por cinco miembros y para la selección de los panelistas el acuerdo prevé dos hipótesis, cuando haya dos partes contendientes o cuando haya más de dos partes contendientes: en ambos casos, se busca que las partes, en lapsos delimitados de tiempo, estén de acuerdo en la integración y si no, la integración se hará por sorteo.

El Consejo establecerá Reglas Modelo de Procedimiento, en donde se garanticen el derecho de audiencia, posibilidad de presentar alegatos y réplicas. Una tercera parte no contendiente podrá participar en las audiencias y presentar comunicaciones escritas al panel, así como recibir comunicaciones de las partes contendientes.

Previo acuerdo de las partes contendientes, el panel podrá recabar información y asesoría técnica de personas o grupos que estime conveniente.

Dentro de los 180 días siguientes al nombramiento del último panelista, el panel presentará a las partes contendientes un informe preliminar, señalando las conclusiones de hecho, el señalamiento de si ha habido una pauta persistente de omisiones de la parte demandada en la aplicación efectiva de sus normas laborales, y señalará sus recomendaciones para la solución de la controversia. Presentado el informe preliminar, las partes pueden formular observaciones en un plazo de 30 días, ante lo cual el panel puede solicitar observaciones, reconsiderar su informe o hacer algún examen ulterior.

El informe final se presentará dentro de los 60 días a partir del informe preliminar, en los siguientes 15 días será presentado al Consejo y en los 5 días siguientes será publicado.

Cuando el informe final determine que ha habido una pauta persistente de omisiones de la parte demandada en la aplicación efectiva de sus normas técnicas laborales, las partes podrán acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio, que se ajustará a las recomendaciones del panel. Si en dicho plan no hay acuerdo (en los 60 días siguientes al informe final), o bien si hubo plan y las partes no están de acuerdo en que dicho plan se está cumpliendo adecuadamente, cualquiera de las partes

podrá solicitar que el panel se reúna de nuevo, el cual será convocado por el Consejo. Esta solicitud deberá presentarse en un plazo determinado y el plan podrá variar si el panel, previo análisis de la situación, así lo decide e incluso podrá imponer una contribución monetaria con base en las reglas del anexo (el no. 39) del Acuerdo. Puede haber una suspensión de beneficios derivados del TLC (por el monto necesario para cobrar la contribución monetaria) cuando una parte no haya pagado la contribución que se le fije y con base en la forma y requisitos que el mismo Acuerdo establece. Este mecanismo será supervisado por el panel convocado por el Consejo y el panel presentará un informe sobre la situación.

Esta posibilidad de nueva convocatoria del panel puede darse en otros momentos también.

La aplicación

Si bien es cierto que la aplicación de todos estos procedimientos, así como la existencia y funcionamiento de todas las instancias previstas en el Acuerdo ha sido aún parcial, lo cierto es que el Acuerdo de manera lenta pero cada vez más amplia se ha venido difundiendo y conociendo en el medio laboral y en particular entre los actores laborales de los diferentes países participantes; esto ha permitido que se empiece a ver a los procedimientos previstos en el Acuerdo como mecanismos de denuncia de violación y defensa de los derechos laborales de los trabajadores en la región.

Producto del conocimiento de esta opción de defensa, es que se han presentado diversos casos a la fecha, en concreto 16 (casos o comunicaciones como se les denomina en el Acuerdo) ante las diferentes OAN, con los que se busca darle vida al Acuerdo, y de los cuales sólo ocho se encuentran en trámite (cuatro en México, tres en Estados Unidos y uno en Canadá). Entre esos 'casos y con el fin de mostrar las problemáticas que en ellos se han venido planteando, narramos a continuación, a título de ejemplo, los siguientes:

a) En 1994, trabajadores de una planta de Nuevo Laredo, Tamaulipas, México, señalaban que se había intimidado, discriminado y despedido por la empresa a varios trabajadores que quisieron organizar un sindicato independiente, que se habían elegido líderes adecuados y proclives para la empresa, que las autoridades mexicanas habían negado sistemáticamente el registro sindical del

sindicato independiente que se deseaba formar. Se trata de trabajadores de una filial mexicana de la empresa Sony Corp. que se dedica a la elaboración de cintas magnetofónicas para videocaseteras. Esta comunicación fue presentada por International Labor Rights Fund, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, la Coalition for Justice in the Maquiladoras y el American Friends Service Committee. Aunque la OAN de Estados Unidos no aceptó examinar las acusaciones sobre normas de empleo en razón de que estaban en curso procedimientos judiciales en México, sí recopiló información e incluso se celebró una audiencia pública en Texas y se emitió un informe recomendando al Secretario del Trabajo de Estados Unidos para entablar consultas ministeriales con su homólogo mexicano sobre el procedimiento de registro de sindicatos en México. El resultado de las consultas ministeriales derivó en el compromiso de celebrar tres seminarios públicos sobre procedimientos de registro sindical, un estudio sobre el mismo tema y diversas reuniones entre autoridades y partes involucradas.

b) En 1995 el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana y el Sindicato de Telecomunicaciones (CWA), presentaron ante la OAN de México en febrero de ese año, una comunicación sobre supuestas violaciones laborales, y en particular el cierre repentino de un establecimiento de la Sprint Corporation en San Francisco, California. Se señalaba que se despidió a todo el personal de la empresa, entre otras razones porque intentaron organizar un sindicato, y aunque cinco meses después los trabajadores habían firmado un acuerdo con la empresa ante las autoridades laborales norteamericanas, la compañía cerró, despidiendo a más de 200 trabajadores. Esta situación derivó en la solicitud que hiciera el entonces Secretario del Trabajo de México a su homólogo norteamericano para realizar consultas ministeriales sobre el tema, lo cual se aceptó. Esto permitiría que en diciembre de 1995 se firmara un acuerdo con miras a realizar un foro público sobre el tema del cierre repentino de una empresa, la elaboración de un estudio sobre el mismo tema, y mantener informado al gobierno mexicano de la evolución del conflicto. Este caso también fue llevado a los tribunales norteamericanos, los cuales fallaron en

diciembre de 1996 que el cierre del establecimiento había tenido motivaciones antisindicales y ordenó que el patrón volviera a contratar a los trabajadores afectados. Sin embargo, la decisión fue apelada por la empresa ante un tribunal federal.

c) En junio de 1996, la OAN de Estados Unidos recibió una comunicación sobre registro sindical y derechos de representación en el caso de la fusión de secretarías del gobierno federal (ministerios). El caso específico se refería a la fusión en una sola, de tres secretarías (Pesca, Desarrollo Social y Agricultura y Recursos Hidráulicos), lo cual originó que el sindicato de la primera de esas secretarías, la de Pesca, perdiera el derecho a representar a los trabajadores en la nueva secretaría. Esta comunicación fue presentada por Human Rights Watch/America, International Labor Rights Fund y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos. El tema central de esta comunicación tenía que ver con la manera en que la legislación burocrática en México se ocupa de la sindicalización en el sector público, según la cual sólo puede existir un sindicato por dependencia pública. Derivado de esta comunicación se celebró una audiencia el 3 de diciembre de 1996, con la participación de los diferentes interesados. Derivado de esto, la OAN de Estados Unidos solicitó la realización de estudios sobre la aplicación del derecho laboral en el sector público.

d) El 11 de octubre de 1996, la OAN de Estados Unidos recibió una comunicación de Communications Workers of America, AFL-CIO en donde se denunciaban violaciones a la libertad de asociación de trabajadores que intentaron formar un sindicato en el establecimiento de Maxi-Switch, que fabrica teclados de computadoras y que es filial de Siliteck Corporation de Taipei, Taiwan. El asunto fue aceptado para su análisis.

e) El 27 de mayo de 1997, se presentó ante la OAN en México una comunicación denunciando "violaciones de principios y obligaciones laborales del ACLAN en la industria de la manzana en el estado de Washington". El documento fue presentado por diversas organizaciones como son El Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares; Frente Auténtico del Trabajo, Unión Nacional de

Trabajadores y Frente Democrático Campesino. Esta comunicación señala de inicio que "Las empresas de la industria de la manzana del estado de Washington violan los principios laborales del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte que los Estados Unidos está comprometido a promover bajo el Anexo 1 del ACLAN. Específicamente, las empresas violan los derechos de libre asociación y a organizarse, el derecho a negociar colectivamente, estándares mínimos de empleo, igualdad de oportunidades sin discriminación, prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, compensación en caso de lesiones y enfermedades ocupacionales, y protección de trabajadores migratorios."

Asimismo, entre los antecedentes expresados en la comunicación se señala que en enero de 1998 la Junta Nacional de Relaciones Laborales realizó elecciones de representación sindical en dos empacadoras (la Washington Fruit Corp. y la Stemilt Growers Corp.), donde previamente la mayoría de los trabajadores se habían afiliado al sindicato de los Teamsters, ante lo cual las empresas "emprendieron una campaña de amenazas, intimidación, coerción y discriminación para aplastar la mayoría obtenida por el sindicato..." Entre las conclusiones que los denunciantes señalan en su comunicación establecen: "Los empresarios de la industria de la manzana del estado de Washington están penetrando el mercado de consumidores en México con las ventajas derivadas de la violación de los derechos de los trabajadores mexicanos y estadounidenses. Más recientemente, dos importantes empresas cometieron masivas violaciones de los derechos de los trabajadores a la libertad de asociación y organización. Dichas violaciones se dieron a través de una campaña de amenazas, intimidación, coerción y discriminación en conexión con elecciones sindicales realizadas en enero de 1998. Esto constituye una forma inescrupulosa de 'dumping' social contra México".

f) El 4 de agosto de 1998, se recibió en la OAN de México la comunicación presentada por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), señalando presuntas violaciones a derechos laborales en territorio de los Estados Unidos en diferentes materias laborales: protección de trabajadores migra

torios, vivienda, condiciones mínimas de trabajo, eliminación de la discriminación en el empleo, prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales (en particular la seguridad e higiene en el trabajo), etc. La denuncia se refiere de manera específica a los trabajadores agrícolas mexicanos de la granja avícola de DeCoster Egg Farm, ubicada en el Estado de Maine, Estados Unidos. La comunicación señala que en dicho centro de trabajo se están violando de manera sistemática principios y normas laborales, no sólo previstos en ACLAN, sino también en diversas disposiciones federales y del mismo estado de Maine que debieran aplicarse en tales casos, en temas importantes como los ya señalados. Se pide que se hagan las consultas a la OAN de Estados Unidos sobre el particular, y que además, "En virtud de que el problema no es aislado, se solicita a la OAN de México que utilice todos los medios a su alcance conforme al ACLAN, para que las autoridades laborales de EUA den atención inmediata al problema dentro del ámbito de su competencia, al más alto nivel." g) El 9 de abril de 1998, se presentó a la OAN de México una comunicación pública solicitando su intervención, por el Sindicato de Trabajadores de la Industria y Comercio 6 de octubre, la Unión de Defensa Laboral Comunitaria, Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, así como el Comité de Apoyo para los trabajadores de las Maquiladoras. El caso se refiere a la empresa SOLEC International en Carson, California que es propiedad de Sanyo y Sumitomo Bank, y funciona bajo el nombre de SOLEC International, Inc. Se trata de una empresa que fabrica paneles solares en donde los trabajadores en la planta (previamente ubicada en Hawthorne, California) empezaron a organizarse en la Unión Internacional de Trabajadores de las Industrias Petrolera, Química y Atómica Local 1-675 en abril de 1997, buscando solución a diversas irregularidades en la empresa, entre las que estarían el manejo inadecuado de ciertos productos químicos (ácido hidrófluórico, titanio, níquel y cromo). En julio de 1997 los trabajadores presentaron su petición a la compañía y a las autoridades laborales el reconocimiento de su sindicato. Ello motivó una inspección a la empresa, irregular y tendenciosa a decir

de los denunciantes,, por parte de la Oficina de Administración de la Seguridad y Salud (OSHA). El asunto hoy día forma parte de un expediente en trámite ante las autoridades laborales estadounidenses, y persiste según la comunicación, una campaña de hostigamiento por parte no sólo de la empresa, sino de la Junta Nacional de Relaciones Laborales (NLRB) para desanimar a los trabajadores a organizarse y demandar mejoras a sus condiciones de trabajo.⁹

Aparte de la tramitación que se ha dado a estos casos, el Secretariado ha realizado diversos estudios sobre diversas temáticas laborales como: un estudio comparativo de la legislación y la práctica laborales en los tres países, sobre mercados laborales, y otro sobre empresas del sector manufacturero. Además de las reuniones previstas por el mismo Acuerdo del Consejo Ministerial, la aprobación de los informes anuales que a la fecha se han generado, así como diversas actividades relacionadas con la organización del trabajo administrativo cotidiano de las OAN, se han dado diversas reuniones, sobre intercambio de información, copatrocinio de conferencias y seminarios públicos, etc.

Como puede advertirse, se trata de casos con los cuales resulta por ahora prematuro contar con conclusiones definitivas en torno a la conveniencia y pertinencia del Acuerdo, sin embargo, diversos actores ya han señalado que, de manera general, el proceso de integración económica no ha acarreado ventajas para los trabajadores y que, sobre todo, se puede advertir un progresivo deterioro y variación de ciertos derechos, y de manera particular los colectivos, sobre todo por la vía de modificaciones incluidas en los contratos colectivos de trabajo.¹⁰

Si bien es cierto esta serie de argumentos se han venido señalando desde que se inició el proceso de negociación del ACLAN, también en más de una ocasión se ha señalado que existen algunas posibles ventajas que podrían derivarse de un acuerdo de esta naturaleza, por ejemplo: la búsqueda internacional por contar con estándares mínimos de derechos laborales, que la integración es compatible con sindicatos fuertes y altos salarios (siguiendo el modelo europeo en la materia), que de alguna manera pueden fomentar la democracia y la repartición de la riqueza, amén de desarrollar una solidaridad laboral internacional,¹¹ aparte de que, se ha dicho también, "nadie duda de que los procesos de integración regional puedan producir efectos positivos favorables para el beneficio de los trabajadores, en cuanto generan una ampliación de los mercados, una mayor defensa frente al peligro del 'dumping' social y, sobre todo, la fortificación de la región dentro de una economía globalizada con la lógica repercusión en el empleo".¹²

Entre las críticas dirigidas de manera más directa al ACLAN en el caso de México, están aquéllas que señalan que no se incluyen sanciones para la violación de los derechos de los trabajadores migratorios, y que escapan a su control puntos clave como la libertad sindical, la contratación y la huelga. Frente a ello se ha respondido que, independientemente de lo acertado de estas críticas, el Acuerdo ha servido para que organizaciones de los tres países denuncien y exhiban conductas ilegales de las multinacionales y de los gobiernos. Un alto funcionario del Acuerdo señaló que en efecto no existe una coerción como tal en el Acuerdo, y que se irá formando "una especie de jurisprudencia moral".¹³ Como podrá advertirse, lo novedoso de la experiencia de nuestro país por un lado, y las primeras reacciones frente a las experiencias iniciales de algunos sindicatos por el otro, han dado origen a un incipiente debate en torno a la importancia y alcances que estas nuevas normas laborales internacionales pueden tener.

9. Otros asuntos no narrados aquí y que en su momento fueron objeto de atención por parte de los interesados en los problemas laborales, fueron aquellas quejas presentadas en la OAN de Estados Unidos en relación con las plantas de las empresas Honeywell y General Electric, ubicadas en el norte de México en el estado de Chihuahua, México; casos en los cuales algunas organizaciones mexicanas como el Frente Auténtico del Trabajo y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, contaron con el apoyo de organizaciones norteamericanas como la International Brotherhood of Teamster (pertene ciente a la AFL-CIO), y en el caso específico de General Electric, con el apoyo de la United Electrical, Radio and Machine Workers of America (esta última no afiliada a la AFL-CIO).

10. Cf. FUENTES, Manuel, *La imposición laboral que nos viene del norte*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., México 1994, p. 9 y ss.

11. Cf. ROBTNSON, Ian, "¿Cómo afectaría el Tratado de Libre Comercio los derechos de los trabajadores en América del Norte?", en BENSUSAN G. y ARTEAGA A. (coordinadores), *Integración regional y relaciones industriales en América del Norte*, UAM-FLACSO, México, 1996, p. 185 y ss.

12. ²Cf. RODRÍGUEZ A., Pía, "EL MERCOSUR y el futuro de las relaciones laborales", en *Revista de Derecho Laboral*, tomo XXXIX, núm. 184, octubre-diciembre de 1996, Montevideo, p. 583.

13. declaraciones del Dr. Leoncio Lara S., Director de Evaluación y Consultas del Secretariado del ACLAN, Diario *La Jornada*, México, lunes 31 de marzo de 1997, p. 20.

Conclusiones

Vale la pena recordar que, desde un punto de vista teórico, la inclusión de la denominada 'cláusula social' en los acuerdos internacionales comerciales se inscribe, como ya lo han señalado algunos autores, entre dos posiciones claramente identificadas: por un lado, aquélla que señala que el *laisse faire* en materia económica y social es una alternativa que tarde o temprano se traducirá en mejoras para la sociedad y en particular para los trabajadores; mientras que por otro lado, está la posición que señala que el Estado debe tomar partido y adoptar ciertas medidas para proteger a los trabajadores de ciertos efectos negativos de una política de libre mercado.¹⁴

Sin inclinarse de manera abierta entre estas dos posiciones, la integración comercial en la que México viene participando en los últimos años con sus países vecinos del norte, pareciera tratar de asumir una posición ecléctica por medio de la suscripción del ACLAN, en donde si bien es cierto se presenta como una medida complementaria a un tratado que privilegia los acuerdos que, se supone, permitirían hacer más amplios y fluidos los intercambios comerciales entre los países participantes por medio del tratado de libre comercio, también, por otro lado, busca contar con un acuerdo mínimo y de principio sobre ciertos derechos laborales que los países participantes parecieran dispuestos a fomentar y alentar su respeto.

Por otra parte, también conviene insistir que el ACLAN no fue creado para aparecer como una instancia paralela a los poderes y legislaciones de cada país, lo cual plantea por lo menos dos tipos de dificultades, tanto de orden teórico, como práctico. Desde el punto de vista teórico, no resulta por ahora sencillo tratar de definir la naturaleza jurídica que finalmente tiene este tipo de normas internacionales que, en buena medida, y dados sus contenidos y potenciales alcances escapa a las características tradicionales de las normas de derecho internacional. Desde un punto de vista práctico, dado el desconocimiento y el carácter incierto de los alcances concretos que puede tener en la vida laboral de los países esta norma, hoy día sobre todo por parte de los sindicatos se tienen ciertas reservas sobre la real utilidad que este tipo de mecanismos pueda tener como instrumento de defensa de los trabajadores.

Esta incertidumbre en muchas ocasiones se ha traducido ya en propuestas de diversos sectores en el sentido de agregar algunos aspectos al TLC, por ejemplo que se incluya de manera específica a los trabajadores del campo, en otros casos se ha propuesto la elaboración de un código de conducta de las empresas transnacionales, o bien que del TLC emane una Carta Social (¡idea que se manejó incluso desde el mes de abril de 1993, como parte de las propuestas que precedieron al Acuerdo), así como buscar esquemas de intercomunicación entre los sindicatos de los tres países y "buscar su propia globalización".

Nos parece que el ACLAN se encuentra en una etapa de creación y de consolidación de sus propias estructuras, algunas de las cuales, aunque previstas en el propio Acuerdo no han visto la luz ni como instancias existentes, ni cuentan con la aprobación de los correspondientes procedimientos que permitirían su funcionamiento, como es el caso de los comités evaluadores de expertos. De esta manera, en este momento se transita por una etapa de maduración en la que aun con las deficiencias que más de una persona ha señalado, resulta por ahora difícil, como ya se indicaba, evaluar de manera cabal los alcances y sobre todo los efectos concretos que este tipo de normas tendrán en la vida cotidiana de las empresas y en particular de los derechos laborales de los trabajadores en los tres países. Sin embargo, nos parece importante que el análisis de estas nuevas normas internacionales del trabajo que han empezado a hacer su aparición en nuestros países, deben ser analizadas no solamente de manera descriptiva, tratando de ver cómo se busca implementar su funcionamiento y cuáles son los objetivos que se pretenden, sino que es necesario plantear para el mediano plazo otro tipo de problemas, de diferente naturaleza jurídica, que permitan contar con una visión de un horizonte más amplio. Desde la perspectiva jurídica, existen varios problemas cuya discusión es urgente, problemas diversos de los cuales nos gustaría por ahora, por lo menos dejar planteados algunos de ellos: El primero se refiere a la necesidad de analizar en qué medida podemos avanzar hacia mecanismos más ágiles de incorporación de las normas internacionales a nuestros sistemas jurídicos nacionales. Este tipo de planteamientos pasa no sólo por un serio análisis teórico sobre las relaciones del derecho internacional y el derecho interno, sino también por una revisión de los diferentes modelos que a nivel internacional existen hoy día en vigor para que una norma internacional tenga plena vigencia en el ámbito interno. Este análisis debería llevarnos a la

14. CT. LAITIRRJERE, U., *op. cit.*, p. 6.

eventualidad de modificar las normas constitucionales que en cada país existen en la materia, dando de esta manera una vida más plena a las normas internacionales del trabajo en el ámbito nacional.

De esta manera, se estaría caminando hacia el establecimiento de una mayor compatibilidad y coherencia entre las normas internacionales y las nacionales, buscando la manera para que unas no se vuelvan un obstáculo para la aplicación de las otras, haciendo nugatorios los fines y principios que originalmente se plantearon, como parece haber sido la situación que se presentó en alguno de los casos que se narraban anteriormente.

El segundo tema, diferente aunque relacionado con el anterior, es el que se refiere a la eficacia de los mecanismos de denuncia y de solución de controversias previstos por estas nuevas normas internacionales de trabajo. Si bien es cierto, como ya se dijo, este tipo de esquemas no buscan ser instancias paralelas o ubicarse por encima de aquéllas que en cada país se tienen, si podrían convertirse en instancias que con su actuación contribuyan de manera eficaz al cumplimiento cabal de legislación laboral de cada país. De esta manera conviene reflexionar de

qué manera, y en atención a las tradiciones jurídicas y contexto de cada país, podemos contar con mecanismos que permitan a las resoluciones internacionales emitidas en estas nuevas instancias, encontrar en el ámbito nacional un terreno fértil para su aplicación y eficacia.

Existen asimismo, otro tipo de problemas a los cuales en algún momento conviene encontrarles una solución, como son la dificultad de los actores laborales, en particular la gran mayoría de los sindicatos, para relacionarse con sus similares de los otros países (imposibilidad de viajar al extranjero, financiar encuentros sindicales, etc.), así como también para, en su caso, hacer las investigaciones que permitan fundar y motivar de manera adecuada las comunicaciones que pudieran presentarse, por ejemplo, ante las OAN en el caso del ACLAN.

Analizar estas nuevas normas internacionales, pero también avanzar en el análisis sobre lo que tengamos que hacer en el futuro para su perfeccionamiento, nos parece que son las tareas que tenemos enfrente para poder contar en los años por venir con un verdadero derecho internacional del trabajo en América.