

VI. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL PARA AMÉRICA DEL NORTE

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 economías 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 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 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 impostergable y necesaria una revisión profunda de los esquemas de organización de las economías del 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 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 de discusiones y debates en torno a la necesidad de incluir compromisos de tipo social, dentro o en paralelo a los compromisos internacionales estrictamente comerciales que se daban como producto de la integración económica.

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 iuslaboralistas y también entre aquellos agentes encargados de negociar convenciones comerciales

Es así como a consecuencia de las diferentes tendencias mundiales, México celebra el Tratado de Libre Comercio y el Acuerdo paralelo de Cooperación Laboral para América del Norte cuya negociación e implicaciones podríamos centrar en un contexto como el que ahora describimos a partir de diferentes aspectos.

Podríamos enmarcar los aspectos políticos implicados tanto en la negociación como en su adopción en dos tipos de problemáticas: una interna y otra externa.

Desde la perspectiva interna un tema reiterativo fue el de discutir hasta qué punto la firma de un tratado de libre comercio ponía en riesgo la soberanía del país, ubicando la problemática en

los terrenos de la teoría general del Estado, lo que parece que no fue totalmente justificado, pues como señalaba en 1948 Carré de Malberg “Solamente cuando se trata de resolver las dificultades inherentes al funcionamiento del Estado o también de estudiar el desarrollo de su derecho en el porvenir, es cuando se puede y se debe recurrir a la teoría general del Estado como una base de razonamiento y a un principio inicial de soluciones o de indicaciones útiles”.²⁹

También conviene advertir que en una discusión de esta naturaleza resulta conveniente partir de una concepción donde la Constitución Política sea vista como el producto del ejercicio de la soberanía en una perspectiva histórica. Así la llegada de un tratado internacional a un sistema jurídico como el mexicano debe cimentarse en el texto constitucional. En ese sentido, la Constitución aparece como norma de principio y fin al autorizar la negociación de un Tratado Internacional, al señalar qué y a qué reglas ha de sujetarse para ser aprobado.

En este sentido, la posición del gobierno mexicano en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio fue siempre clara, partiendo del respeto irrestricto de su soberanía.³⁰

Desde la perspectiva de la política exterior, los debates se nutrieron de por lo menos dos aspectos: la situación política norteamericana en el momento en que el texto se discutía y por otra parte, la indisposición de ciertos sectores norteamericanos, quienes manifestaron su oposición a la firma y puesta en vigor del Tratado.

Sobre el primer aspecto, durante la negociación del Tratado, los Estados Unidos de América transitaban por un periodo de elecciones presidenciales, lo que para algunos representaba un peligro para la agenda de las negociaciones y el matiz que éstas adquirirían. Lo que no sucedió así, puesto que los periodos dedicados al efecto tenían sus propios cálculos y sus propios tiempos.

²⁹ Citado por Reynoso Castillo, Carlos, *Derecho del trabajo e integración económica*, México, UAM, 1994, p. 27.

³⁰ Buen, Néstor de, *El Estado de malestar*, México, Porrúa, 1997, p. 57.

Otros de los puntos que en materia de política exterior se manifestaron como posiciones opuestas a la firma del Tratado de Libre Comercio, permitieron ver que se trataba de preocupaciones de algunos sectores que manifestaban sus posiciones, básicamente sobre dos puntos concretos: la ecología y la situación de los derechos laborales. Ante estas inquietudes se manifestó que la protección del medio ambiente sería una condición a cumplir para cualquier industria que se instale en México. Sobre el particular, la posición de México fue siempre clara al señalar que aquellas inversiones que apoyen una industria que contamine no se aprobarían; para ello se continúa reforzando la normatividad sobre la protección al medio ambiente, vigilando su estricta aplicación.

Sin embargo, la llegada de Bill Clinton a la Presidencia de los Estados Unidos abrió la posibilidad de celebrar acuerdos concretos en esta materia que vendrían a completar el texto del Tratado. Esta negociación sobre aspectos ecológicos se desarrolló dando lugar a un acuerdo paralelo que sobre el tema sentaría las bases de una estrecha colaboración en Norteamérica en la materia.

Con relación a los aspectos laborales, las tres naciones involucradas en las negociaciones del Tratado del Libre Comercio manifestaron su disposición para colaborar en un primer momento en el conocimiento mutuo de sus respectivas situaciones laborales y para tales fines se firmó inicialmente un acuerdo de cooperación para intercambiar información en la materia, el cual permitió contar con datos y un acercamiento mayor a las realidades laborales de los tres países negociantes. Este paso inicial culminaría posteriormente con la firma, al igual que en materia ecológica, de un acuerdo paralelo dirigido a establecer puntos de convergencia sobre temas laborales.

Atendiendo a los aspectos económicos que envolvieron la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC), un estudio de la calidad y la cantidad de los intercambios comerciales, permite encontrar una de las razones que motivan su celebración con Canadá y los Estados Unidos.

En el caso de Canadá, es importante señalar que entre los socios comerciales más importantes con que cuenta está Estados Unidos y que, por otra parte, México resulta ser para Canadá su principal proveedor de entre los países en desarrollo, de esta manera las relaciones comerciales entre Canadá y sus dos vecinos del sur se presentan como un mercado de gran potencial. Ha habido gran diversificación de los productos que México exporta a ese país; por ejemplo, en 1981 el petróleo representó el 89% de las exportaciones mexicanas a Canadá mientras que en 1990 este producto alcanzó el 3%.³¹

Por lo que toca a Estados Unidos, está por demás señalar que este país ha sido desde hace tiempo un socio importante de México; por ejemplo, en 1980 el 69% de las exportaciones mexicanas tenían como destino ese país, y poco más de 56% de importaciones mexicanas provenían de Estados Unidos. Para 1990, las exportaciones mexicanas (incluyendo maquila) llegaron a 41, 122 millones de dólares. De esta cantidad el 73% fue para Estados Unidos. Esta situación colocaba a México como tercer socio comercial, luego de Canadá y Japón.³²

Con ello inferiríamos que uno de los fines del TLC sería hacer más fluida la llegada de productos mexicanos al extranjero, ya que en los momentos en que se daba su negociación el tránsito comercial enfrentaba diversos obstáculos siendo éstos de dos tipos principalmente: las barreras arancelarias y las no-arancelarias.

Las barreras arancelarias son los impuestos que encarecen los productos, en este caso específico, en el mercado norteamericano y varían en porcentajes. Las barreras no arancelarias son de dos tipos: las cuotas y las restricciones sanitarias, encontrándose en el primer caso los textiles y en el segundo ciertos productos como el aguacate.

Aun con estos argumentos, opiniones económicas de estrategias empresariales, de las partes y de líderes sindicales, enfocadas

³¹ Reynoso Castillo, Carlos, *op. cit.*, nota 29, p. 29.

³² *Idem.*

principalmente a manifestar cierto temor por una pérdida masiva de empleos, se hicieron presentes. A decir de James P. Womack:

muchos observadores perdieron de vista la cuestión más importante, a saber, que las nuevas ideas sobre el proceso de fabricación han hecho de determinados factores, como la estabilidad de los flujos productivos, la optimización de la calidad y la rápida respuesta a los mercados en transformación, cuestiones fundamentales para los fabricantes y para la fuerza de trabajo.³³

Habiendo precisado los elementos constitutivos del entorno dentro del cual el Tratado de Libre Comercio y el Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte se elaboraron, cabe entonces ahora hacer una descripción de cada uno de ellos.

Sobre el contenido mismo del TLC, resulta necesario hacer algunas observaciones. Por ejemplo en el capítulo que trata sobre el acceso a los mercados, se busca la eliminación de aranceles. Este objetivo final, se dijo, tendría que ser gradual y como primeros pasos se vio lo que se podría desgravar de inmediato, lo que se podía desgravar a mediano plazo, y de otros plazos, y de esta manera contar con criterios acordes a las necesidades propias de cada sector. Se buscó también la eliminación de barreras no arancelarias, así como consolidar el sistema generalizado de preferencias como una forma de reconocer asimetrías (aquí se hacen excepciones y descuentos).

Por lo que toca al capítulo de las reglas de origen, se adoptó un principio básico como es el de que haya una “transformación sustancial” de las mercancías que vengan de otras partes, para ello se tomó el criterio según el cual se obliga a que la exportación de un bien, con preferencia arancelaria, se realice bajo una fracción aduanera distinta a las fracciones por las cuales ingresaron los insumos de la región. Los criterios para determinar la re-

³³ Womack, James, “Los cinco mitos del TLC”, *Trabajo. Revista de la OIT*, Ginebra, núm. 8, junio de 1994, p. 41.

gla de origen se revisaron y se avanzó de manera conveniente en los capítulos del impuesto general de importación en los tres países. Con estas reglas se busca precisar cuáles productos gozan de trato preferencial respecto de aquellos provenientes de otros países. Para ello resulta necesario tener claro cuáles son los requisitos indispensables para gozar de dicho trato preferencial, uno de los puntos que fueron objeto de mayor negociación. La determinación del origen permite saber cuáles productos se elaboran totalmente en la región o aquellos que han sido transformados de manera sustancial. Hay diferentes criterios para determinar la procedencia de los productos:

El porcentaje de contenido regional. Un cálculo que incluye la suma de los insumos regionales más el costo directo de procesamiento de la región, lo cual se compara con un porcentaje determinado del valor. Este sistema puede ser desventajoso en los países con bajos salarios.

El cambio en la clasificación arancelaria. Aquí se obliga a que la exportación de un bien con preferencia se lleve a cabo bajo una fracción arancelaria diferente a las fracciones por las cuales ingresaron los insumos. Éste es un sistema fácil aunque a veces el cambio de clasificación arancelaria no da claridad sobre el origen.

La transformación sustancial; la cual se da cuando un artículo adquiere en un proceso productivo específico diferentes características y uso de los materiales que le dieron origen. Se trata de clasificar procesos de producción en los cuales se debe dar una modificación significativa de los materiales importados de fuera de la región.

Otros casos especiales son el sector agropecuario, básicamente por el tema de los subsidios, y el sector automotriz que por sus dimensiones tienen regulaciones específicas.

En materia de Reglas de Comercio, existen por lo menos dos temas a destacar: las normas y la protección contingente.

Las normas que abarcan los estándares comerciales e industriales, las disposiciones sanitarias de productos agropecuarios y,

finalmente, las relativas a la salud, protección al consumidor y preservación del medio ambiente. Aquí se necesita equiparar criterios y precisar cuáles serían las normas no obligatorias.

En materia de salvaguardas, México expresó la necesidad de incluirlas en el tratado cuando existieran circunstancias excepcionales. Se trata de una manera de ejercitar la soberanía nacional. Las salvaguardas deben ser claras y transitorias, tal como lo prevé el GATT.

Sobre los subsidios y prácticas desleales, se buscaron mecanismos para erradicarlos. Para llegar a acuerdos específicos sobre el tema de subsidios, aquéllos que no tendrían riesgo de tener cuotas compensatorias, aquellos que sí implicarían la imposición de dichas cuotas, cuando se demuestre que causaren daño al país importador y, finalmente, aquellos subsidios que permitirían imponer castigos sin necesidad de demostrar que se causó un daño.

En materia de servicios se está ante un tema complicado, en donde México busca que se incluyan tanto a los que usan capital intensivamente como a los de mano de obra. Los servicios financieros son un tema tratado por separado.

Por lo que se refiere a la propiedad intelectual hay que recordar que ya existen novedades legales en México con las que se busca proteger al inventor mexicano y dar seguridad a la transferencia de tecnología.

Finalmente, en materia de solución de controversias, se intentaron crear mecanismos ágiles, expeditos y justos de solución de los conflictos derivados de la aplicación del Tratado, destacándose las que se relacionan con las cuestiones de *dumping*.

Respecto al Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte, podemos decir que éste, de inicio, plantea como objetivo general la mejoría de las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada una de las partes. Lo anterior se concretiza en puntos particulares concernientes a campos relacionados con el trabajo, bajo los siguientes puntos:

Fomento para el conocimiento recíproco de las respectivas realidades laborales: que busca estimular la cooperación para de-

sarrollar estadísticas, productividad y calidad, así como el intercambio de información y promover estudios conjuntos y, de manera general, proseguir actividades de beneficio mutuo.

Legislación laboral de cada país: que busca promover la observancia y la aplicación efectiva de las respectivas legislaciones laborales.

Instituciones laborales: en busca de la promoción de la transparencia en la administración de la legislación laboral.

En lo que respecta a las 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, 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.

A su vez 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 una oficina administrativa nacional en cada uno de los tres países.

El Consejo Ministerial. El Consejo se integra por los secretarios y ministros del Trabajo de cada país; dicho Consejo, que fija sus reglas y procedimientos, 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 tomar medidas para mejorar su funcionamiento, dirigir los trabajos del Secretariado y los demás grupos que se llegaran a formar, aprobar su plan de trabajo y presupuesto, aprobar la publicación de los estudios encargados a grupos o expertos, facilitar las consultas entre los países y promover la recopilación y publicación de información comparativa. Asimismo, el Consejo busca promover actividades de cooperación (seminarios, cursos, asistencia técnica, etcétera), 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, entre otros.

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

Oficinas Administrativas Nacionales. 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 nacionales.

Además 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 mismo 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.

Cabe señalar que el Acuerdo faculta a las oficinas administrativas nacionales para 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.

El consejo fija las reglas de funcionamiento de los comités evaluadores de expertos y en todo caso se observará lo siguiente: su integración por tres miembros y la selección del presidente 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 que cumplan con un código de conducta que establezca el Consejo. El Comité puede solicitar comunicaciones de los Estados partes y de la población y cada parte tiene 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. Éste presentará al Consejo un proyecto de informe, señalando sus conclusiones y, en su caso, sus 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 formular sus opiniones, las cuales deberán ser tomadas en cuenta por el Comité para su informe final. Éste se presenta dentro de los 60 días posteriores al proyecto del informe, y debe ser publicado en un plazo de 30 días después de su recepción en el Consejo, y las partes realizarán 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 procedimiento previsto para la solución de controversias, en el cual, inicialmente, cualquiera de las partes podrá solicitar consultas con cualquiera de las otras partes cuando exista una pauta persistente de omisiones de esa otra parte, en la aplicación efectiva de la normatividad, 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 siguientes 60 días a la solicitud de las 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.

Si en los 60 días posteriores a la reunión del Consejo el asunto no se resuelve, el propio Consejo decidirá convocar a un panel arbitral. Para la integración de este panel, el Consejo integrará y conservará una lista de hasta 45 personas designadas por consenso y por periodos de tres años pudiendo ser reelectos. Los miembros de la lista deberán tener conocimientos especializados o experiencia en materia laboral, ser independientes, objetivos y cumplir con el código de conducta que establezca el Consejo; no podrán ser panelistas quienes tuvieran algún interés en el asunto o hubieren formado parte 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: primero se busca que las partes, en un lapso delimitado, estén de acuerdo en la integración, de lo contrario, como segunda opción, la integración se hará por sorteo.

El consejo establecerá Reglas Modelo de Procedimiento, con las cuales se garanticen el derecho de audiencia y la 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, indicando las conclusiones y señalará sus recomendaciones para la solución de la controversia. Presentando 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 preliminar, en los siguientes 15 días será presentado al Consejo y en los cinco 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 las partes no están de acuerdo en que dicho plan se esté cumpliendo adecuadamente, cualquiera de ellas 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 núm. 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 con base en la forma y requisitos que el mismo Acuerdo establezca. Este mecanismo será supervisado por el panel convocado por el Consejo el cual presentará un informe sobre la situación. Esta posibilidad de una nueva convocatoria del panel también puede darse en otros momentos.

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 han sido parciales, también lo 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 (16 hasta principios de 1999)³⁴ ante las diferentes oficinas administrativas nacionales, con los que se busca darle vida al Acuerdo. De esos, sólo ocho se encontraban en trámite en la fecha antedicha. Entre esos casos y con el fin de mostrar las problemáticas que en ellos se han venido planteando, narramos a continuación los siguientes:

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.

34 Reynoso Castillo, Carlos, "Nuevas normas laborales internacionales. La experiencia mexicana en la globalización", *Alegatos*, México, núm. 41, enero-abril de 1999, pp. 49-52.

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, el 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 de paneles solares en donde los trabajadores de la planta (previamente ubicada en Hawthorne, California) empezaron a organizarse en la Unión Internacional de trabajadores de la Industria 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 hidrofúrico, titanio, níquel y cromo). En julio de 1997 los trabajadores presentaron su petición a la compañía y a las autoridades laborales para el reconocimiento de su sindicato.

Ello motivó una inspección por parte de la oficina de Administración de la Seguridad y Salud (OSHA) a la empresa, la que fue irregular y tendenciosa, a decir de los denunciantes. El asunto continuó ante las autoridades laborales estadounidenses a sabidas cuentas del hostigamiento de que eran objeto los trabajadores de parte de la empresa y de la Junta Nacional de Relaciones Laborales (NLRB).

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, ha dado origen a un incipiente debate en torno a la importancia y alcances que estas nuevas normas laborales internacionales pueden tener. Desde un punto de vista teórico, la inclusión de la denominada "cláusula social" en los acuerdos internacionales comerciales se inscribe en dos posiciones claramente identificadas: por un lado, aquella que señala que el *laissez faire* en materia económica y social es una al-

ternativa que tarde o temprano se traducirá en mejoras para la sociedad y en particular, para los trabajadores; y por el otro, la posición donde se advierte que el Estado debe tomar partido y proteger a los trabajadores de ciertos efectos negativos de una política de libre mercado.³⁵

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 se 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, 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 de 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 el punto de vista práctico, dado el desconocimiento y el carácter incierto de los alcances concretos que esta norma, hoy día, puede tener en la vida laboral de los países, 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.

³⁵ Laperriere, René, "Droits du travail et commerce international", *Actas de la Sexta Jornada de Derecho Social y del Trabajo*, Québec, Cowansville, Departamento de Ciencias Jurídicas de la UQAM, 1995, p. 6 (traducción libre de los autores).

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), que busque esquemas de intercomunicación entre los sindicatos de los tres países y que ellos busquen su globalización.

En relación con lo anterior, cabe destacar que el Poder Ejecutivo del Estado mexicano a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, está encargado de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley laboral, incluidos los convenios internacionales y acuerdos paralelos. Conforme al artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría tiene competencia para intervenir en contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios al extranjero y para participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, más las que fijan expresamente otras leyes y reglamentos.

El Reglamento Interno de la Secretaría del Trabajo prevé la existencia de una Coordinación General de Asuntos Internacionales cuya labor consiste, entre otras cosas, en evaluar el cumplimiento de los instrumentos internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos en materia laboral y, en su caso, proponer las acciones necesarias para asegurar su cumplimiento y planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar las funciones de la Oficina Administrativa Nacional para el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.³⁶

³⁶ Con la finalidad de contar con una información actualizada sobre el desarrollo que ha tenido el ACLAN en su aplicación en los últimos años, se sugiere consultar: Reynoso Castillo, C., "Internacionalización de las relaciones laborales", *Alegatos*, México, núm. 56, 2004, p. 43.

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 de los tres países.