

*Alfredo Sánchez Castañeda**

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte: de la ilusión a la desilusión

SUMARIO: I. Introducción. II. Las expectativas del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. III. Las desilusiones del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. IV. Consideraciones finales. V. Bibliografía.

I. Introducción

Desde la década de los ochenta, la economía mexicana se ha caracterizado por profundos cambios estructurales y una nueva estrategia de desarrollo.¹ Bajo esta perspectiva, el TLCAN, implementado en 1994, es una manifestación de la conducción de la economía nacional iniciada a finales de la década de los ochenta. El TLCAN forma parte del cambio estructural y “modernización” del país a través de una liberalización del comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, al cambiar las reglas de operación del comercio (disminuciones arancelarias, la supresión de restricciones cuantitativas y la vigencia y modalidades sectoriales de las reglas de origen) de autos, textiles, servicios financieros, telecomunicaciones y transporte terrestre. Así como la apertura en materia de inversión extranjera, modificaciones al las reglas de trato nacional, eliminación de restricciones a la libre movilidad del capital, cambio de las reglas de propiedad intelectual, así como el establecimiento de mecanismos de resolución de controversias.² Dejando de lado, la energía y el libre tránsito de personas. El TLCAN es un documento por demás amplio y complejo que incluye un conjunto de reglas acordado por Canadá, los Estados Unidos de Norteamérica y México, para

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Investigador Nacional Nivel III.

¹ Alvarez Béjar, Alejandro y Martínez Aguilar, Sandra, “Significados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para México”, Información Comercial Española, Noviembre-Diciembre, número 795, noviembre diciembre, 2001,

² Leycegui, B. y Fernandez de Castro, R., (Coordinadores): TLCAN: ¿socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1ª edición, ITAM-M. Angel Porrúa, México, 2002, p. 91.

vender y comprar productos en la región, así como para resolver controversias.³

Las repercusiones del TLCAN en las relaciones de trabajo, podrían ser analizadas de varias maneras. Se pueden analizar los efectos en la generación de empleos, en la pérdida de empleos, en la integración de los mercados laborales, en la mejora de las condiciones de trabajo, en el detrimento o precariedad de las condiciones de trabajo, en el aumento de la migración hacia Estados Unidos,⁴ o en la modificación de los marcos regulatorios de cada uno de los países involucrados.⁵

En el presente documento, partimos de que es discutible señalar que los cambios operados en el mercado de trabajo y en el modelo de relaciones laborales vigente en los países miembros del TLCAN, particularmente en México, se hayan modificado con dicho acuerdo de libre comercio.⁶ Si se considera que la mayoría de las exportaciones que se realizan en nuestro país van dirigidas a Norteamérica, principalmente a Estados Unidos, desde antes de la firma del TLCAN, es difícil establecer que las variaciones, en el incremento o disminución del salario⁷ el empleo

³ Witker, Jorge, *Derecho de la Competencia Económica en el TLCAN*, México, Editorial Porrúa, 2003, 223 p. (Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, 131); Witker Velásquez, Jorge, *Derechos económicos y sociales en el área de libre comercio de las Américas*, La Revista de Derecho, Año VII, No. 2, Enero-Diciembre, 2001, Santiago, Chile, y Witker V., Jorge, coord., *Resolución de controversias comerciales en América del Norte*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, 272 p. (Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie H: Estudios de Derecho Internacional Público, 20).

⁴ Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral, *Ingresos y productividad en América del Norte. Ponencias del Seminario del 2000*, Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral, Washington, 2001, 351 pp.; Ruiz Durán, Clemente., 2006. "Integración de los mercados laborales en América del Norte". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 24, núm. 1, 2006; Lederman, Daniel et al., *Lecciones del TLCAN para América Latina y el Caribe*, Banco Mundial / Alfaomega colombiana S.A., 2005, Colombia, 440 pp.

⁵ López Ayllón, Sergio, "El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los sistemas jurídicos del continente americano", *Revista latinoamericana de Derecho Social*, Año II, núm. 3, Enero-junio. 2005, pp. 21-242.

⁶ Zamora Gerardo, "La política laboral frente al TLC", p. 83, en Bensusán, Graciela, *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, FLACSO, México, 1992, 269 pp.

⁷ A pesar de que la crisis económica de México, poco después de la entrada en vigor del TLC y la desaceleración de la economía de los Estados Unidos de América, agravada por el acontecimiento de septiembre de 2001, se puede determinar la relación entre los salarios mexicanos y la actividad económica de los Estados Unidos de América. Antes de la entrada en vigor del TLCAN las correlaciones contemporáneas positivas indican que cuando el logaritmo del PIB de los EUA se encuentra por arriba de su tendencia, el logaritmo de los salarios se inclina igualmente por arriba de su tendencia. Mientras que para el período posterior al TLCAN, una innovación positiva en el comportamiento del PIB de los EUA no induce una respuesta significativa en el componente cíclico de los salarios. Esto, es, después de la entrada en vigor del LANCAN, el componente cíclico del PIB de EUA y los salarios se vuelven asincrónicos..." Cortes Yactayo, Willy e Islas-Camargo, Alejandro, "¿Ha inducido cambios el TLCAN en la conducta de los salarios mexicanos?", en Mendoza Cota, Jorge Eduardo (Coordinador), *El TLCAN y la frontera México-Estados Unidos*, Colegio de la Frontera Norte, México, 2007, 299 pp.

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

o la pobreza,⁸ se deben al TLCAN. Dicho acuerdo, no ha sido, desde nuestra perspectiva, un eslabón más, sin duda importante, de la política económica de libre mercado que ha adoptado el país.⁹

Es en función de la coyuntura económica, favorable o desfavorable, en donde la situación económica de Estados Unidos resulta fundamental para nuestro entorno, que se incrementa o disminuye el empleo en el país.¹⁰ Algunos autores, además, han señalado la particularidad de ciertos sectores clave del TLC, por ejemplo la industria automotriz,¹¹ desde antes de la firma del TLC es un ejemplo de libre comercio.¹² Comentarios similares se podrían hacer en relación a la industria manufacturera, en donde el TLCAN al consolidar la política de apertura comercial, aceleró los patrones regionales de producción y empleo.¹³

De igual manera, el incremento del trabajo precario y del aumento de las relaciones de trabajo por tiempo determinado en detrimento de las contrataciones por tiempo indeterminado; resulta difícil determinar que se deben al TLCAN o, en realidad, a un nuevo modelo de relaciones de trabajo en donde se privilegian los contratos por tiempo determinado, la disminución de costos laborales mediante la reducción de prestaciones laborales, así como la flexibilidad externa

⁸ Según algunos autores, la mayor apertura en México ha aumentado el producto y el empleo y reducido la pobreza. Pero al mismo tiempo ha aumentado la desigualdad y la extrema pobreza. Hay una amplia desigualdad entre trabajadores calificados y no calificados, ya que se ha favorecido la mano de obra calificada, p. 421. Morley, Samuel A. y Díaz-Bonilla, Carolina, "México: ¿Se benefician de la apertura los pobres?", en Ganuza, Enrique *et al.*, *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los años 90*; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Alfaomega Colombia; Colombia, 2004, 564 pp.

⁹ Lastra Lastra, José Manuel, "Perspectivas de las relaciones de trabajo frente al TLCAN: ¿Hacia una nueva cultura laboral", en Jorge Witker (Coordinador), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, T. II., UNAM, México, 1993, 476 pp.

¹⁰ Soria, Víctor M., "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la flexibilización del mercado de trabajo", en Guillen, Arturo y Vidal Gregorio (Coordinadores), *La economía mexicana bajo la crisis de Estados Unidos*, UNAM, México, 2003, 332 pp.

¹¹ El sector automotriz mexicano siempre ha resultado atractivo para los inversionistas por los bajos costos de la mano de obra, la existencia de una fuerza laboral calificada y la cercanía geográfica de México con el mercado de automóviles más grande del mundo. Studer, Isabel, "El sector automotor", p. 346, en Leycegui, Beatriz y Fernández de Castro, Rafael (Coordinadores), *TLCAN ¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 666 pp.

¹² Hualde, Alfredo, "Industria automotriz: Integración regional y repercusiones laborales", en Ben-susán, Graciela, *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, FLACSO, México, 1992, 269 pp.

¹³ Katz, Isaac, "El impacto regional del libre comercio de América del Norte. Un análisis de la industria manufacturera", p. 74, en Leycegui, Beatriz y Fernández de Castro, Rafael (Coordinadores), *TLCAN ¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 666 pp.

del trabajo, es decir la facilidad otorgada al empleador para despedir trabajadores. Ya desde antes de la entrada en vigor del TLCAN, se señalaron las nuevas políticas laborales flexibilizadoras que se comenzaban aplicar en México. En 1990 se señalaba que el país se encontraba en un proceso de “flexibilización” a través de la desregulación laboral, encaminada a su vez a estimular la inversión extranjera, incrementar la competitividad internacional del país, a través del abatimiento de los costos.¹⁴

Por otro lado, el trastocamiento de los fundamentos del derecho laboral es un fenómeno global.¹⁵ La flexibilidad, la subcontratación y la precariedad del trabajo, son fenómenos globales, no exclusivos del TLCAN. Aparecen en todos los países desarrollados o subdesarrollados, con o sin acuerdos de libre comercio o mercados comunes.

En el caso de México, el toyotismo, en la versión que ha sido recibida en el país, que ha implicado flexibilidad laboral sin protección laboral, puede ser más la explicación de nuestro modelo actual de contratación precaria, cada vez más arraigado en nuestro país¹⁶ y que se manifiesta, de varias maneras, por ejemplo, a través de la subcontratación.

Respecto a la subcontratación se está en presencia de un mecanismo que se ha instalado en la economía mexicana, sobre todo en los últimos años. La adopción de este mecanismo ha permitido a las empresas competir y mantenerse en un mercado cada vez más abierto. Sin embargo, en muchas empresas los derechos de los trabajadores, tanto individuales como colectivos, y en general el derecho del trabajo son relegados, ya sea porque su aplicación en estos casos es limitada o francamente descartada.¹⁷

Es de resaltar que el cambio de modelo económico en el país ha sido paradójico en materia de relaciones de trabajo, ya que por un lado ha orillado al país hacia la precariedad laboral, pero por otro lado ha tolerado y favorecido la conservación del esquema tradicional sindical de apoyo incondicional para el go-

¹⁴ Zapata, Francisco, “La crisis del control sindical sobre la dinámica del mercado de trabajo”, en Colmex/Colegio de la Frontera Norte/Friedrich Ebert Stiftung, *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*, Colmex, México, 1992, 400 pp.

¹⁵ Supiot, Alain, “Transformaciones del trabajo y porvenir del derecho laboral en Europa”, V Congreso Regional Americano de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, Lima, Perú, septiembre de 2001.

¹⁶ No es de extrañar que ahora el INEGI, contemple la noción de trabajo precario como uno de sus estándares de medición del mercado de trabajo. Ver: INEGI, *Informalidad y precariedad en el empleo*. IX Encuentro de estadísticas de género, México, septiembre 2008.

¹⁷ Reynoso-Castillo, Carlos, “Los aspectos laborales de la experiencia mexicana en el TLC”, *Alertas*, núms. 68-69, México, enero/agosto de 2008, p. 172.

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

bierno a cambio de no intromisión del gobierno en el manejo de los sindicatos por parte de sus líderes.¹⁸ A pesar que en un momento determinado hubo presiones para modificar la legislación laboral del país.¹⁹ El Gobierno Federal se favorece del control que ejercen las cúpulas sindicales sobre sus agremiados y las cúpulas sindicales corporativas pueden mantener un modelo sindical caracterizado por la falta de democracia interna, transparencia y casos de corrupción sindical. Es evidente que la actual política económica y el TLCAN no han tenido efectos sustanciales en materia de relaciones colectivas de trabajo.

Finalmente, es de anotarse que México ha firmado con 43 países tratados de libre comercio, por lo que resulta aún más complicado medir las repercusiones de un acuerdo en particular, por otro lado, existen otras varias internacionales, como la irrupción de nuevos actores, como China, que sin duda, repercuten en nuestro país.²⁰

Sin embargo, la política económica que inspiraba al TLC si puede ser cuestionada. La crisis económica que se ha presentado a finales del primer decenio del siglo XXI, nos demuestra que el bienestar de la población no se ha desprendido sólo del crecimiento económico y de la mayor demanda de mano de obra. Que el libre mercado y la desreglamentación si bien propician el desarrollo económico, también generan un mercado sin control, adecuado para la especulación y los fraudes financieros, y permite el desarrollo de relaciones laborales precarias.

En los años noventas era común la crítica a la regulación laboral protectora, ya que se decía que una regulación proteccionista desembocaría en desempleo, aumento del sector informal y en salarios bajos. La realidad económica actual nos demuestra que las políticas económicas neoliberales, no han favorecido la creación de empleos y que el crecimiento económico *per se* no desembocan en desarrollo económico y bienestar general.²¹ Por el contrario, el desempleo se mantiene y la generación de empleos, en muchas ocasiones se ha dado en la modalidad de trabajo precario, es decir, sin las protecciones laborales y de seguridad laborales y sociales básicas.

¹⁸ Rendón Corona, Armando, *Sindicalismo corporativo. La crisis Terminal*, UAM-I, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2005, p. 167.

¹⁹ Bensusán, Graciela, Las razones de la reforma laboral en México, en Bensusán, Graciela, *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, FLACSO, México, 1992, 269 pp.

²⁰ Neme Castillo, Omar, *La competencia entre México y China: la disputa por el mercado de Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, 216 pp.

²¹ Al respecto Luis Rubio, señalaba que además de los beneficios económicos que representa el TLCAN, se incrementará el empleo de la mano de obra, en especial de la no calificada, tanto en los sectores primarios como en la industria y el sector servicios. Rubio, Luis, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, FCE, México, 1992, p. 229. En ese sentido, estás visiones optimistas, de algunos autores, previas a la firma del TLCAN, han sido desmentidas por la realidad.

Atendiendo a las anteriores reflexiones, consideramos que resulta más viable estudiar cuál ha sido el papel que ha desempeñado el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, paralelo al TLCAN. Para lo cual resulta fundamental conocer su contenido (I), a fin de poder evaluar sus resultados, a la luz de los hechos y resultados (II).

II. Las expectativas del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

Durante el proceso de negociación del TLCAN, diferentes grupos sindicales, particularmente en Estados Unidos, manifestaron su temor por una posible pérdida masiva de empleos. En 1992 cuando Bill Clinton era candidato a la Presidencia de los estados Unidos de América, fue presionado por organizaciones sindicales para que rechazara el TLCAN. Se decía que el TLCAN favorecía la agenda neoliberal, a los inversionistas y a las corporaciones multinacionales, en detrimento de los trabajadores. La respuesta de Bill Clinton fue incluir en el TLCAN un acuerdo paralelo en materia laboral. Por lo que en 1993, ya como Presidente de los Estados Unidos de América, Clinton procedió a negociar y firmar el ACLAN.²²

Estados Unidos, Canadá y México firmaron el 14 de septiembre de 1993 el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) como uno de los dos acuerdos complementarios²³ al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994.

El Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte plantea de inicio 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 niveles:

- Fomento para el conocimiento recíproco de las respectivas realidades laborales: Buscando estimular la cooperación para desarrollar estadísticas, productividad y calidad, así como el intercambio de información y promover estudios conjuntos y, de manera general, proseguir actividades de beneficio mutuo.

²² Compa, Lance, "El ACLAN: un recuento de tres años", pp. 73-74, en Bensusán, Graciela (coordinadora) *Estándares laborales después del TLCAN*, FLACSO, México, 238 pp.

²³ El segundo acuerdo complementario fue el relativo al medio ambiente.

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

- Legislación laboral de cada país: Buscando promover la observancia y la aplicación efectiva de las respectivas legislaciones laborales.
- Instituciones laborales: Buscando promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.

El Acuerdo busca garantizar la aplicación efectiva de la legislación interna dentro de cada uno de los países firmantes del TLCAN, respetando la soberanía de cada uno de los sistemas laborales nacionales. El ACLAN busca mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida, y proteger, fortalecer y hacer valer los derechos de los trabajadores. El ACLAN establece un conjunto de objetivos, obligaciones y principios laborales. Crea también mecanismos para las actividades de cooperación y consulta intergubernamentales, así como para la evaluación independiente y la solución de controversias relacionadas con la aplicación de la legislación laboral en cada uno de los países firmantes del ACLAN. Dos grandes apartados pueden ser establecidos, uno relativo a sus objetivos, obligaciones y principios (A), y otro relativo a los mecanismos de seguimiento y resolución de controversias (B).

A. Objetivos, obligaciones y principios

Del contenido del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte se desprenden una serie de objetivos (1), obligaciones (2) y principios (3).

1. Los objetivos del Acuerdo

Entre los objetivos que se establece en Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte se encuentran:

- Mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en territorio de cada una de las partes;
- Promover al máximo los principios laborales del Anexo 1 del ACLAN;
- Estimular la cooperación para promover la innovación, así como niveles de productividad y calidad crecientes;
- Alentar la publicación y el intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como estudios conjuntos para promover la comprensión mutuamente ventajosa de las leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en territorio de cada una de las partes;
- Proseguir actividades de cooperación relativas al trabajo en términos de beneficio mutuo;

- Promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las partes; y
- Promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.

2. *Las obligaciones del Acuerdo*

En materia de obligaciones, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, ratificando el pleno respeto a la constitución de cada una de las Partes y reconociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales y de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos laborales, cada una de las Partes se compromete a garantizar que sus leyes y reglamentos laborales prevean altos estándares laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad, así mismo se comprometen a continuar esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto. En lo particular, se establecen obligaciones en relación a:

Medidas gubernamentales adecuadas para la aplicación efectiva de la legislación laboral. Cada una de las Partes se compromete a promover la observancia de su legislación laboral y su aplicación efectiva a través de medidas gubernamentales adecuadas, tales como: nombrar y capacitar inspectores; vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección *in situ*; tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario; requerir registros e informes; alentar el establecimiento de comisiones obrero-patronales para tratar la reglamentación laboral en el centro de trabajo; proveer y alentar el uso de servicios de mediación, conciliación y arbitraje; o iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral. Además las partes se comprometen a garantizar que sus autoridades competentes otorguen la debida consideración, de conformidad con su legislación, a cualquier solicitud de los patrones, los trabajadores o sus representantes, así como de otras personas interesadas, para que se investigue cualquier presunta violación a la legislación laboral de la Parte agraviada.

Acceso de los particulares a los procedimientos. Cada una de las Partes debe garantizar que las personas con interés jurídicamente reconocido, conforme a su derecho interno en un asunto en particular, tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la Parte. La legislación de cada una de las Partes debe garantizar que, según proceda, dichas personas tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se puedan hacer efectivos los derechos establecidos: En su legislación laboral, incluyendo la relativa a seguridad e higiene,

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

condiciones de trabajo, relaciones obrero-patronales y trabajadores migratorios; y en los convenios colectivos.

Garantías procesales. Cada una de las Partes debe garantizar que los procedimientos ante sus tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este propósito, disponer que: Dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal; cualesquiera audiencias en los procedimientos sean públicas, salvo cuando la administración de justicia requiera otra cosa; las partes en el procedimiento tengan derecho a sustentar o defender sus respectivas posiciones y a presentar información o pruebas; los procedimientos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas. Cada una de las Partes además debe disponer que las resoluciones definitivas sobre el fondo del asunto en dichos procedimientos, se formulen por escrito y, preferentemente, señalen los motivos en que se fundan; sin demora indebida se pongan a disposición de las partes en el procedimiento y, de conformidad con su legislación, del público; y se funden en la información o las pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas. Así mismo, cuando corresponda, que las partes en dichos procedimientos tengan el derecho, de acuerdo con su legislación, de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones definitivas dictadas en esos procedimientos. Cada una de las Partes debe garantizar que los tribunales que lleven a cabo dichos procedimientos, o los revisen, sean imparciales e independientes, y no tengan interés sustancial en el resultado de los mismos. Cada una de las Partes debe disponer que las partes en el procedimiento ante tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales y del trabajo tengan acceso a los recursos para hacer efectivos sus derechos laborales. Tales recursos pueden incluir, según proceda, órdenes, acuerdos de cumplimiento, multas, sanciones, encarcelamiento, medidas precautorias o clausuras de emergencia de los lugares de trabajo. Cada una de las Partes puede, por los medios apropiados, establecer o mantener oficinas para la defensa del trabajo, que representen o asesoren a los trabajadores o a sus organizaciones.

El acuerdo deja, por lo demás, con claridad, que ninguna disposición en materia de garantías procesales se debe interpretar en el sentido de obligar o impedir a una Parte a establecer un sistema judicial para la aplicación de su legislación laboral distinto del destinado a la aplicación de sus leyes en general.

Publicación. Cada una de las Partes se debe asegurar de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para

su conocimiento. Cuando así lo disponga su legislación cada una de las Partes publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y debe brindar a las personas interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.

Información y conocimiento públicos. Cada una de las Partes debe promover el conocimiento público de su legislación laboral, en particular: garantizando la disponibilidad de información pública relacionada con su legislación laboral y con los procedimientos para su aplicación y cumplimiento; y promoviendo la educación de la población respecto de su legislación laboral.

3. Los principios del Acuerdo

Una característica fundamental del ACLAN es el establecimiento de una serie de principios que las partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, sin que constituyan normas comunes mínimas para dicha legislación. Su propósito es delimitar áreas amplias de atención en que las Partes han desarrollado, cada una a su manera, leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas que protegen los derechos y los intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo. Los principios se encuentran en el Anexo 1 del ACLAN:

- I Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse. El derecho de los trabajadores de ejercer libremente y sin impedimento, la constitución de sindicatos y unirse a ellos por elección propia, con el fin de impulsar y defender sus intereses.
- II Derecho a la negociación colectiva. La protección del derecho de los trabajadores organizados a negociar libremente, en forma colectiva, los términos y condiciones de empleo.
- III Derecho de huelga. La protección del derecho de huelga de los trabajadores, con el fin de defender sus intereses colectivos.
- IV Prohibición del trabajo forzado. La prohibición y abolición de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio, excepto tipos de trabajo obligatorio en casos generalmente aceptados por las Partes, tales como: el servicio militar obligatorio, ciertas obligaciones cívicas, el trabajo en las prisiones sin que sea para propósitos privados, y el trabajo requerido en casos de emergencia.
- V Restricciones sobre el trabajo de menores. El establecimiento de restricciones sobre el trabajo de menores que pueden variar al tomar en consideración factores capaces de afectar el desarrollo pleno de las facultades físicas, mentales y morales de los jóvenes, incluyendo sus necesidades de educación y de seguridad.

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

- VI Condiciones mínimas de trabajo. El establecimiento de condiciones mínimas de trabajo, tales como salario mínimo y pago de tiempo extra, para los trabajadores asalariados, incluyendo a quienes no están protegidos por un contrato colectivo.
- VII Eliminación de la discriminación en el empleo. Eliminación de la discriminación en el empleo por causa de raza, sexo, religión, edad u otros conceptos, con la salvedad de ciertas excepciones razonables, tales como, en su caso, requisitos o acreditaciones para el empleo, así como prácticas establecidas o reglas que rijan las edades de retiro que se establezcan de buena fe, y medidas especiales de protección o de apoyo a grupos particulares, diseñadas para contrarrestar los efectos de la discriminación.
- VIII Salario igual para hombres y mujeres. Salarios iguales para hombres y mujeres, según el principio de pago igual por trabajo igual en un mismo establecimiento.
- IX Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales. La prescripción y aplicación de normas que minimicen las causas de lesiones y enfermedades ocupacionales.
- X Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales. El establecimiento de un sistema que prevea beneficios y compensaciones para los trabajadores o para quienes dependen de ellos en caso de lesiones ocupacionales, accidentes o muerte surgidos durante el trabajo, en conexión u ocurridos con motivo del mismo.
- XI Protección de los trabajadores migratorios. Proporcionar a los trabajadores migratorios en territorio de cualquiera de las Partes la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a las condiciones de trabajo.

B. Mecanismos de seguimiento y solución de controversias

El Acuerdo da origen a varias instancias internacionales y nacionales, así como el establecimiento de un Comité Evaluador de Expertos (1), especies de consultas (2) y establece un mecanismo de solución de controversias que pueden desembocar en la suspensión de beneficios dentro del marco del TLCAN (3).

1. Las instancias creadas

Las partes en el ACLAN crearon una *Comisión para la Cooperación Laboral*, integrada a su vez por dos órganos un Consejo Ministerial y un Secretariado.

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 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, etcétera.

Secretariado. El Secretariado lo preside un Director Ejecutivo que designa el Consejo por tres años (renovable por el mismo período) 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 del Consejo y le brindará asesoría, 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 debe hacer públicos.

Oficinas Administrativas Nacionales. El ACLAN estipula que cada uno de los gobiernos debe mantener una Oficina Administrativa Nacional (OAN) dentro de su ministerio del trabajo. Las OAN sirven como centros de enlace y fuentes de información entre sí mismas, con otras dependencias gubernamentales, con el Secretariado y con el público en general. Otra de las funciones de la OAN es recibir y responder a las comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral que surjan en otro país del ACLAN. Cada una de las OAN establece sus propios procedimientos internos para revisar las comunicaciones públicas y decidir qué acciones tomar como respuesta. Con el apoyo del Secretariado, las OAN llevan a cabo las actividades de cooperación de la Comisión, entre las que se cuentan seminarios, conferencias, proyectos de investigación conjunta y asistencia técnica en asuntos relacionados con los once principios laborales del ACLAN, estadísticas laborales, productividad y otras cuestiones pertinentes.

Comité Consultivo Nacional. Aparte de las anteriores instancias, el Acuerdo prevé que cada parte puede 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.

Cabe señalar, que el Acuerdo faculta a las oficinas administrativas nacionales para hacer consultas entre ellas, buscando una amplia colaboración. Asimismo, puede haber consultas a nivel ministerial sobre asuntos del Acuerdo, de lo cual se enterará a las otras partes, las que pueden manifestar su interés en participar en dichas consultas.

2. Creación de un espacio de consultas

Consultas y evaluaciones para la cooperación. Las Partes deben procurar en todo momento lograr el consenso sobre la interpretación y la aplicación del Acuerdo, y deben hacer su mayor esfuerzo por resolver, mediante cooperación y consultas, cualquier asunto que pudiera afectar su funcionamiento.

Consultas entre las Oficinas Administrativas Nacionales. Una OAN puede solicitar consultas con otra OAN, en relación con la legislación laboral de la otra Parte, su administración o las condiciones del mercado laboral en su territorio. La OAN solicitante debe notificar a las OAN de las otras Partes y al Secretariado sobre esta petición.

En esas consultas, la OAN requerida debe proporcionar sin demora la información a disposición pública, incluyendo: descripciones de sus leyes y reglamentos, procedimientos, políticas o prácticas; cambios propuestos a tales procedimientos, políticas o prácticas; y aquellas aclaraciones y explicaciones relacionadas con lo anterior que puedan contribuir a una mayor comprensión y respuesta por las OAN consultantes respecto de los asuntos planteados. Cualquiera otra OAN está legitimada para participar en las consultas previa notificación a las otras OAN y al Secretariado.

Consultas ministeriales. Cualquier Parte puede solicitar por escrito consultas con otra Parte a nivel ministerial, respecto de cualquier asunto en el ámbito de este Acuerdo. La Parte solicitante debe proporcionar información específica y suficiente que permita responder a la Parte requerida. La Parte solicitante debe notificar sin demora sobre la solicitud a las otras Partes. Cuando una tercera Parte considere tener un interés sustancial en el asunto, está legitimada para participar en las consultas previa notificación por escrito a las otras Partes. Las Partes consultantes deben hacer todo lo posible por resolver el asunto mediante las consultas, en especial a través de la información a disposición pública que sea suficiente para permitir un examen exhaustivo del asunto.

Comité Evaluador de Expertos. Si un asunto no se ha resuelto después de las consultas ministeriales, cualquiera de las Partes consultantes puede solicitar por escrito el establecimiento de un Comité Evaluador de Expertos (CEE). La

Parte solicitante debe entregar la solicitud a las otras Partes y al Secretariado. A la entrega de la solicitud el Consejo debe establecer un CEE.

El CEE examina, a la luz de los objetivos del Acuerdo y en forma no contenciosa, las pautas de conducta de cada una de las Partes en la aplicación de las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo y de otras normas técnicas laborales, en la medida en que sean aplicables al asunto en particular considerado por las Partes.

No puede convocarse un CEE si una de las Partes obtiene una resolución en el sentido de que el asunto: no está relacionado con el comercio; o no se encuentra amparado por leyes laborales mutuamente reconocidas. Así mismo, no puede convocarse un CEE respecto de un asunto que haya sido previamente materia de un informe de un CEE, en tanto no exista una nueva información que justifique un nuevo informe.

Dentro de los 120 días posteriores a su establecimiento o cualquier otro periodo que el Consejo decida, el CEE presenta un proyecto de informe para consideración del Consejo, que debe contener: Una evaluación comparativa del asunto en cuestión; sus conclusiones; y cuando sea apropiado, las recomendaciones prácticas que puedan ser de utilidad a las Partes con respecto al asunto. Cada una de las Partes puede presentar por escrito al CEE sus opiniones sobre el proyecto de informe. El CEE debe tomar en cuenta dichas opiniones para la preparación de su informe final.

El CEE debe someter un informe final al Consejo dentro de los 60 días posteriores a la presentación de su proyecto de informe, a menos que el Consejo decida otra cosa. El informe final debe ser publicado en el plazo de 30 días después de su presentación al Consejo, a menos que el Consejo decida otra cosa. Las Partes deben proporcionar una a otra y al Secretariado respuestas escritas a las recomendaciones contenidas en el informe del CEE, en el plazo de 90 días después de su publicación. El informe final y las respuestas escritas deben ser puestos a la consideración del Consejo en su próxima sesión ordinaria. El Consejo puede mantener el asunto bajo revisión.

3. Solución de controversias

Después de la presentación al Consejo, del informe final de un CEE relativo a la aplicación de las normas técnicas laborales de un Parte en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salarios mínimos, cualquiera de las Partes puede solicitar por escrito consultas con cualquiera otra respecto a 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. La Parte solicitante debe entregar la solicitud a las otras Partes y al Secretariado. A menos que el Conse-

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

jo disponga otra cosa en las reglas y procedimientos establecidos. La tercera Parte que considere tener un interés sustancial en el asunto, está legitimada para participar en las consultas, mediante entrega de notificación escrita a las otras Partes y al Secretariado. Las Partes consultantes deben hacer todo lo posible por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria del asunto a través de las consultas previstas.

Cuando las Partes consultantes no logren resolver el asunto conforme en los 60 días posteriores a la entrega de la solicitud de consultas, o dentro del plazo que acuerden, cualquiera de las Partes puede solicitar por escrito una sesión extraordinaria del Consejo.

La Parte solicitante debe indicar en la solicitud el asunto motivo de la queja y entregará dicha solicitud a las otras Partes y al Secretariado. A menos que decida otra cosa, el Consejo se debe reunir dentro de los veinte días siguientes a la entrega de la solicitud y se debe abocar sin demora a resolver la controversia. El Consejo puede:

- Convocar a los asesores técnicos o crear los grupos de trabajo o de expertos que considere necesarios;
- recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación o a otros procedimientos de solución de controversias, o
- formular recomendaciones, para ayudar a las Partes a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de la controversia. Las recomendaciones se debe hacer públicas, si así lo decide el Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Si un asunto no se resuelve en un plazo de 60 días posteriores a la reunión del Consejo, a solicitud escrita de cualquiera de las Partes consultantes, el Consejo debe decidir, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, convocar un panel arbitral para examinar el asunto cuando la presunta pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de sus normas técnicas en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salario mínimo: Esté relacionada con el comercio; o se encuentre amparada por leyes laborales mutuamente reconocidas.

Cuando la tercera Parte considere tener un interés sustancial en el asunto, tiene derecho a participar como Parte reclamante previa entrega de notificación escrita de su intención de intervenir, a las Partes contendientes y al Secretariado. La notificación se debe entregar tan pronto sea posible, pero en ningún caso después de siete días a partir de la fecha de la votación del Consejo para la integración de un panel.

A instancia de una Parte contendiente, o por su propia iniciativa, el panel puede recabar la información y la asesoría técnica de las personas o grupos que

estime pertinente, siempre que las Partes contendientes así lo acuerden y conforme a los términos y condiciones que esas Partes convengan.

El panel funda su informe en los argumentos y comunicaciones presentados por las Partes contendientes y en cualquier información que haya recibido de conformidad, a menos que las Partes contendientes acuerden otra cosas.

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 alguna 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. 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 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 pueden 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 puede solicitar que el panel se reúna de nuevo, el cual será convocado por el Consejo. Esta solicitud debe presentarse en un plazo determinado y el plan puede variar si el panel, previo análisis de la situación, así lo decide e incluso puede imponer una contribución monetaria con base en las reglas del anexo n° 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 que presentará un informe sobre la situación. Esta posibilidad de nueva convocatoria del panel también puede darse en otros momentos.

III. Las desilusiones del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

Desde sus orígenes el ACLAN tuvo como principal objetivo, la aplicación efectiva de la legislación nacional de los países integrantes del TLCAN. No fue un acuerdo que estableciera nuevas normas laborales, que creara un organismo o

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

agencia gubernamental que sustituyera a las autoridades domésticas, ni creó un tribunal supranacional con facultades de sentenciar a la parte denunciada. En el artículo 42 del Acuerdo se estableció con claridad que: ninguna disposición en este Acuerdo se interpretará en el sentido de otorgar derecho a las autoridades de una de las Partes a llevar a cabo actividades de aplicación de su legislación laboral en territorio de otra Parte.

No obstante, es de resaltar que las partes se abrieron a la supervisión internacional así como al escrutinio sobre la efectividad para aplicar su legislación nacional.²⁴ Aunque bien es cierto que esta labor ya la venía desempeñando la OIT dentro de cada uno de los tres países, por lo que en estricto sentido no es una novedad. Lo que sí resulta novedoso, a diferencia de la OIT, es la posibilidad de aplicar multas a la parte acusada o de que ésta perdiera beneficios comerciales derivados del TLCAN, en caso de que existiera una persistente falta de aplicación efectiva de la legislación laboral interna en materia de salarios mínimos, trabajo de menores y seguridad e higiene en el trabajo.

Para el cumplimiento del ACLAN se crearon instituciones propias, se establecieron procedimientos de queja y cooperación. Así mismo, se convinieron formas de solución de controversias que en ciertos casos podían desembocar en sanciones.

Los primeros tres años del ACLAN estuvieron marcados por un extenso programa de actividades de cooperación, informes de investigación, la presentación de las primeras quejas y la realización de consultas ministeriales. Incluso, la resolución de algunos de los casos presentados ante el ACLAN han sido favorables para los trabajadores o por lo menos representado precedentes positivos, ya que entre otros factores ha permitido el incremento de los contactos sindicales entre organizaciones de Canadá, Estados Unidos de América y México.²⁵

Conforme lo establece el propio ACLAN (primer párrafo del artículo 10), el Consejo Ministerial de la Comisión para la Cooperación Laboral, le corresponde: “supervisar la aplicación de este Acuerdo y elaborar recomendaciones sobre su desarrollo futuro y para este fin, en el plazo de cuatro años después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, el Consejo revisará su funcionamiento y efectividad a la luz de la experiencia obtenida a cuatro años de vigencia.” Fue justamente la primera revisión del ACLAN la que empezó a sembrar dudas

²⁴ Compa, Lance, “El ACLAN: un recuento de tres años”, p. 74, en Bensusán, Graciela (coordinadora), *Estándares laborales después del TLCAN*, FLACSO, México, 238 pp.

²⁵ Compa, Lance, “El ACLAN: un recuento de tres años”, pp. 82-95, en Bensusán, Graciela (coordinadora), *Estándares laborales después del TLCAN*, FLACSO, México, 238 pp.

acerca de su viabilidad (A) y que marcó su futuro, que ha llevado al Acuerdo, a su inanición o extinción a la luz de los hechos (B).

A. Primera y última revisión cuatrianual del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte 1994-1997

En la primera parte del documento intitulado *Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte 1994-1997*, aparecen una serie de conclusiones del Consejo Ministerial, que pueden ser englobadas en tres puntos: futuras revisiones (1), consultas y evaluaciones para la cooperación (2) y, cooperación internacional (3).

1. Futuras revisiones del ACLAN

El Consejo en su informe consideró que el ACLAN es un instrumento nuevo en algunas áreas y aún no ha sido puesto a prueba en su totalidad. Por lo que si el primer acuerdo fue: "Seguir supervisando la efectividad de este Acuerdo y con ese fin llevará a cabo una segunda revisión en el año 2002".

2. Consultas y evaluaciones para la cooperación

En relación a la Consultas Ministeriales, el Consejo hace notar que el proceso de las consultas ministeriales, al igual que el proceso de las comunicaciones públicas, son procesos flexibles y abiertos de acuerdo con el ACLAN, por lo que acordó:

- Hacer su mayor esfuerzo por conducir las consultas ministeriales con tanta rapidez como sea posible.
- *Caso por caso, si se juzga pertinente, emplear el mecanismo de "estudios especiales" al que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 14 como una forma de lograr avances en aquellos asuntos pertinentes que estén siendo objeto de consultas.*
- *Considerar otros medios para mejorar el proceso de las consultas ministeriales.*

En cuanto a los Comités Evaluadores de Expertos, el Consejo reconoció la importancia de los Comités Evaluadores de Expertos en un espíritu de cooperación sin que se dé en un contexto o expectativa de disputa entre las Partes. El Consejo hace ver que el Acuerdo señala que el trabajo de un CEE es proceder "en forma no contenciosa" y no plantea una conexión necesaria entre las comunicaciones públicas y el establecimiento de los Comités Evaluadores de Expertos. El Consejo reconoció el papel de los CEE, pero acordó continuar con la discusión sobre los CEE en la próxima reunión ministerial.

3. *Cooperación internacional*

El Consejo reconoció que durante los últimos cuatro años y bajo los auspicios del ACLAN se han establecido nuevas e importantes instituciones y redes, se han explorado muchas áreas de interés común, se han identificado retos significativos y se ha logrado obtener una gran experiencia en materia de cooperación internacional. Al respecto el Consejo señaló que las actividades de cooperación requerirán de un financiamiento adecuado, niveles apropiados de participación y profundidad de análisis, además de un seguimiento concertado. Por lo que el Consejo acordó que:

- Las OAN elaborarán un plan de trabajo multianual para las actividades de cooperación con objetivos estratégicos, en colaboración con los Comités Consultivos Nacionales y representantes públicos y privados, conforme a las prácticas y mecanismos de cada una de las Partes.
- El plan de trabajo incluirá actividades que se centran en los retos que van surgiendo a raíz de la cambiante naturaleza del lugar de trabajo.
- Las actividades de cooperación contemplarán una mayor participación del público y un diálogo más activo sobre las políticas públicas y las tendencias en la planeación y la legislación laborales de cada una de las Partes.
- Las OAN incluirán programas para mejorar la difusión de información sobre la legislación laboral en América del Norte, y actividades como educación, difusión, asistencia técnica y capacitación.
- Los informes que se deriven de las actividades se producirán con rapidez y se difundirán ampliamente, con ayuda del Secretariado.
- El Consejo se encargará de garantizar que las OAN reciban los recursos necesarios para el programa de actividades de cooperación.
- En el informe cuatrianual el Consejo reconoció también que la parte medular del ACLAN es la Comisión para la Cooperación Laboral, la cual marca una nueva etapa en las relaciones intergubernamentales en América del Norte. Al respecto el Consejo acordó que:
 - El Secretariado elaborará un plan multianual que se coordine con el programa de actividades de cooperación de las OAN.
 - El Secretariado trabajará junto con las OAN para garantizar la publicación expedita y la distribución amplia de los resultados de las actividades de cooperación de las OAN y mejorará el conocimiento público del ACLAN y de la Comisión para la Cooperación Laboral.
 - El Secretariado preparará un plan para mejorar la comparabilidad de la información sobre la aplicación de las leyes, normas de trabajo y los indicadores del mercado laboral.

- El Secretariado elaborará propuestas para estudios específicos y de fondo sobre temas y desafíos de interés mutuo.
- El Secretariado organizará reuniones, seminarios, conferencias y otros foros que permitan un mejor entendimiento por parte del público del trabajo de la Comisión.
- El Secretariado proporcionará información adicional sobre sus necesidades presupuestales para que el Consejo las revise y evalúe en la próxima reunión ministerial programada para junio de 1999.

B. El inicio del desencanto e inanición del ACLAN

En el documento *Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte 1994-1997*, aparece un anexo que resultará fundamental en relación a los derroteros que tomaría el ACLAN. El documento al que hacemos referencia, es el anexo primero del acuerdo que contienen el *Informe del Comité de Expertos sobre el funcionamiento y la efectividad del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (1)*.²⁶ Destaca a su vez, dentro de dicho anexo, la opinión disidente elaborada por el “experto” mexicano en materia laboral (2).²⁷ Momento a partir del cual inicia la inanición del ACLAN, con el incumplimiento de las revisiones periódicas (3), los alcances limitados de las quejas (4), la ausencia de reuniones, informes y cooperación al paso de los años (5) y en consecuencia la disminución del ritmo de las publicaciones del Secretariado (6).

1. La opinión del Comité de Expertos sobre el funcionamiento y efectividad del Acuerdo

El Comité de Expertos (CE) encargado de la revisión independiente de la aplicación del ACLAN durante los cuatro años subsecuentes a su creación, determinó que en términos institucionales los órganos permanentes del ACLAN han estado en posición de garantizar adecuadamente su aplicación durante este periodo inicial, ya sea a través de la Comisión para la Cooperación Laboral en el nivel trinacional, o, dentro de cada uno de los países, principalmente a través de las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN).

El CE señala que el Consejo realizó reuniones ministeriales anuales y otras consultas ministeriales diversas entre los tres países, integrando un foro trina-

²⁶ http://www.naalc.org/spanish/review_annex1_4.shtml

²⁷ http://www.naalc.org/spanish/review_annex1_opin.shtml

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

cional del más alto nivel que probablemente no hubiera existido sin el ACLAN. El Secretariado, logró equiparse con la maquinaria operativa que corresponde a esta etapa inicial de la aplicación del Acuerdo. Sin embargo, con los recursos limitados con los que cuenta, se señala, no podrá funcionar adecuadamente para coadyuvar al desarrollo futuro de los objetivos del Acuerdo.

El Acuerdo considera también el establecimiento de entidades temporales para examinar según se requiera los patrones de prácticas de cualquiera de las Partes en relación con las normas laborales técnicas: los Comités Evaluadores de Expertos (CEE) y los paneles arbitrales. El periodo en cuestión no fue testigo de este tipo de instancias. En la medida en que se requiere considerar los asuntos de manera “no contenciosa” para ceñirse al espíritu del Acuerdo, los CEE podrían aportar el beneficio de un análisis independiente de expertos que no están ligados con ninguna de las Partes. Los beneficios de este tipo de intervención deberán conducir al empleo más frecuente de este recurso.

Entre las actividades de cooperación que se han realizado se cuentan 38 cursos, seminarios y conferencias. Estas actividades han hecho que los participantes de cada uno de los países tengan un mayor entendimiento y apreciación de las condiciones laborales y de la legislación correspondiente de los otros países. Sin embargo, este mayor entendimiento se ve limitado. Una buena parte de la información no llega a un público más amplio porque a menudo los resultados no se publican ni se difunden de una forma accesible. Existe la necesidad de que el Secretariado amplíe los canales de comunicación pública y difunda tan ampliamente como sea posible la información que se genera a partir de dichas actividades, que se realizan en su mayor parte bajo los auspicios de las OAN.

Los estudios de investigación han llenado lagunas de información básica en el área laboral. Sin embargo, se señala que resulta sorprendente que el Secretariado no haya elaborado el documento más básico y elemental, que sería una traducción textual en los tres idiomas de las legislaciones laborales y las disposiciones derivadas de las mismas en los tres países. Ésta debe ser su prioridad más importante.

El Secretariado debe ampliar sus estudios comparativos de investigación, y enfocar sus esfuerzos futuros en problemas más específicos y detallados, y deberá difundir ampliamente los resultados de la investigación. Estos estudios no deben hacerse al azar, sino con base en una planeación a largo plazo y deben incluir no sólo investigación legal sino también investigaciones socioeconómicas empíricas. Uno de los productos deberá ser un banco de datos con información comparativa e imparcial que cada una de las Partes pueda usar con la mayor confianza.

El proceso de las comunicaciones públicas ha tenido como resultado un escrutinio binacional sin precedentes sobre la aplicación real de la legislación laboral en cada uno de los países. El análisis de casos específicos da un significado

práctico al contenido de las leyes laborales y a su aplicación. El procedimiento incluye las consultas ministeriales para algunos problemas concretos. Sin embargo, el proceso tiene como resultado pocas acciones concretas. Aunque la investigación y las audiencias han hecho surgir evidencias sustanciales de que se ha violado la ley, de que los procedimientos no son imparciales y de que la ley no está siendo aplicada, no se produce ninguna corrección ni indemnización.

Del proceso de las comunicaciones públicas pueden derivarse recomendaciones. No obstante, las recomendaciones no han incluido los pasos necesarios para tomar acciones correctivas formales o informales para ofrecer un cierto grado de ayuda a las víctimas de acciones ilegales o para que se hagan esfuerzos tendientes a corregir los defectos sistemáticos. Las recomendaciones en los informes públicos y las que son resultado de las consultas ministeriales se han limitado a la realización de estudios conjuntos, a la celebración de seminarios, a la organización de conferencias, a la convocatoria de reuniones públicas y al intercambio de información entre los ministros para mantenerse informados. Es de temerse que se sigan dando conclusiones de esta naturaleza en los casos relacionados con los mismos principios de la legislación laboral, lo cual provocará gradualmente el desencanto entre los círculos interesados, por lo menos en Estados Unidos y Canadá.

Esta limitación auto impuesta de las OAN y los ministros resulta más problemática en los casos en que se cuenta con evidencias de que no se han dado procesos justos y transparentes. El ACLAN impone obligaciones procesales positivas. Los procedimientos injustos violan el Acuerdo aun cuando cumplan con las leyes nacionales. Sin embargo, ni la OAN de Estados Unidos ni los ministros parecen estar dispuestos a declarar que algunos procedimientos violan el Acuerdo y mucho menos a recomendar cambios.

La renuencia para hacer un uso cabal del Acuerdo se refleja también en el hecho de que no se han utilizado los Comités Evaluadores de Expertos para investigar de manera metódica la aplicación de las leyes laborales en materia de higiene y seguridad y en relación con otras normas laborales técnicas.

2. La Opinión disidente dentro del Comité de Expertos

El Comité de Expertos se integro por tres representantes, uno por cada país involucrado (Pierre Verge -Canadá-, Clyde Summers -Estados Unidos- y, Luis Medina Peña -México-). La opinión vertida por el CE contó con una opinión disidente de la representación mexicana. La opinión vertida, desafortunadamente es de lamentarse, ya que lejos de buscar reforzar la importancia y trascendencia del ACLAN, pareciera que buscaba cierto estancamiento en las labores del ACLAN. Visión que desgraciadamente ha prevalecido hasta nuestros días.

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

Por sólo señalar algunos aspectos, de la desafortunada opinión disidente, a pesar del mandato claro del párrafo primero del artículo 10 del ACLAN (supervisar la aplicación de este Acuerdo y elaborar *recomendaciones* sobre su desarrollo futuro y para este fin, en el plazo de cuatro años después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, el Consejo revisará su funcionamiento y efectividad a la luz de la experiencia obtenida).

Al respecto la opinión disidente se señalaba que: “En lo que se refiere a la primera cuestión soy de la opinión que el Consejo Ministerial sólo podía solicitar una revisión sobre el funcionamiento del Acuerdo a la luz de la experiencia obtenida”. En otras palabras, lo que solicitaba de nosotros el Consejo Ministerial era la revisión del ACLAN tal y como fue suscrito por las Partes, confrontado con la experiencia de los años anteriores, tal y como lo señala el artículo citado. Los miembros canadiense y estadounidense, sin embargo, interpretaron el artículo y la solicitud del Consejo Ministerial en un sentido amplio. Partieron del supuesto que iba implícita la facultad de hacer *recomendaciones* a futuro para enmendar el Acuerdo, y no exclusivamente sobre su aplicación.”²⁸

Resulta extraño que en el propio párrafo primero del artículo 10 del ACLAN se señale expresamente la palabra *recomendaciones* y que la opinión disidente considere que no era mandato de CE elaborar *recomendaciones*. Más extraño, resulta que la opinión disidente termine formulando *recomendaciones*.

En general la opinión disidente resulta lamentable, ya que pareciera un defensa del sindicalismo corporativo, al ver en el ACLAN “un elemento potencialmente disruptivo del equilibrio logrado a lo largo de muchos años y mediante un gran esfuerzo”, un instrumento del sindicalismo independiente para fomentar el conflicto²⁹

²⁸ http://www.naalc.org/spanish/review_annex1_opin.shtml

²⁹ “Los propósitos políticos del sindicalismo independiente han encontrado eco y respuesta en los afanes proteccionistas del sindicalismo estadounidense, llevando a acuerdos como la “Alianza de Organización Estratégica” entre United Electrical (UE) y el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) para actuar conjuntamente en el terreno de las maquiladoras en la frontera norte de México. Otros sindicatos estadounidenses han iniciado proyectos parecidos con sindicatos independientes mexicanos, especialmente en los sectores de fabricación de ropa y textiles, telecomunicaciones, alimentos y transportes. La confluencia de este tipo de intereses y los medios de acción que han acordado no sólo se perciben detrás de las comunicaciones públicas que se han tramitado, sino motivan los empeños por darle al ACLAN un contenido que no tiene, al subrayar el conflicto sobre la cooperación.

No es pues coincidencia que la mayoría de las quejas presentadas ante la OAN de los Estados Unidos se refieran a la libertad de asociación sindical (Artículo 49), principio muy importante, pero que no está incluido en los tres que se consideraron para ser objeto de los mecanismos de resolución de controversias (Artículo 27). La libertad sindical es el terreno en donde coinciden los intereses tácticos del sindicalismo estadounidense y el sindicalismo independiente mexicano y sirve adecuadamente a la lógica de probar los límites del Acuerdo.”

y atacar al sindicalismo tradicional,³⁰ así como un instrumento de la AFL-CIO.³¹

Existen otros elementos discutibles dentro de la opinión disidente, por ejemplo, señalar que no ha trascendido el tiempo suficiente para evaluar el ACLAN, pero eso no le impide concluir que el ACLAN ha funcionado “razonablemente bien”. Así como señalar que es “...demasiado pronto para formular recomendaciones que propongan cambios de fondo al Acuerdo...” y sin embargo proponer una serie de *recomendaciones*. Olvidando el experto disidente que había decidido elaborar su opinión discordante porque consideró que el Comité de Expertos, no podía elaborar recomendaciones. En suma, se trató de una opinión disidente muy lamentable e incongruente.

3. *El incumplimiento de las revisiones del ACLAN*

A la luz de los hechos, se puede señalar que algunas de las previsiones realizadas por el Comité de Expertos en la primera revisión del ACLAN se convirtieron en realidad. En primer lugar, a pesar de que el Consejo de la Comisión considero la necesidad de seguir supervisando la efectividad de este Acuerdo y de prever una segunda revisión en el año 2002, dicha revisión no se llevó a cabo. Quizás esta situación marcó la disminución paulatina del ritmo de actividades contempladas en el ACLAN, como a continuación se dará cuenta:

4. *Alcances y límites de las quejas*

En una de las primeras evaluaciones del papel de la Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte, se señaló que en los primeros diez años del ACLAN, se presentaron 28 comunicaciones públicas, 17 de las cuales fueron contra México. Además la mayoría de las comunicaciones se referían al tema de la libertad de asociación, el derecho de organizarse y a la negociación colectiva. Temas que no pueden ser materias de un panel arbitral, el cual se limita a deliberar, como ya se ha anotado, a normas técnicas en materia de seguridad e hi-

³⁰ “...Es decir, al acudir mediante quejas a la OAN de Estados Unidos, los sindicatos independientes buscan ampliar sus espacios de acción en su enfrentamiento con el sindicalismo tradicional.”

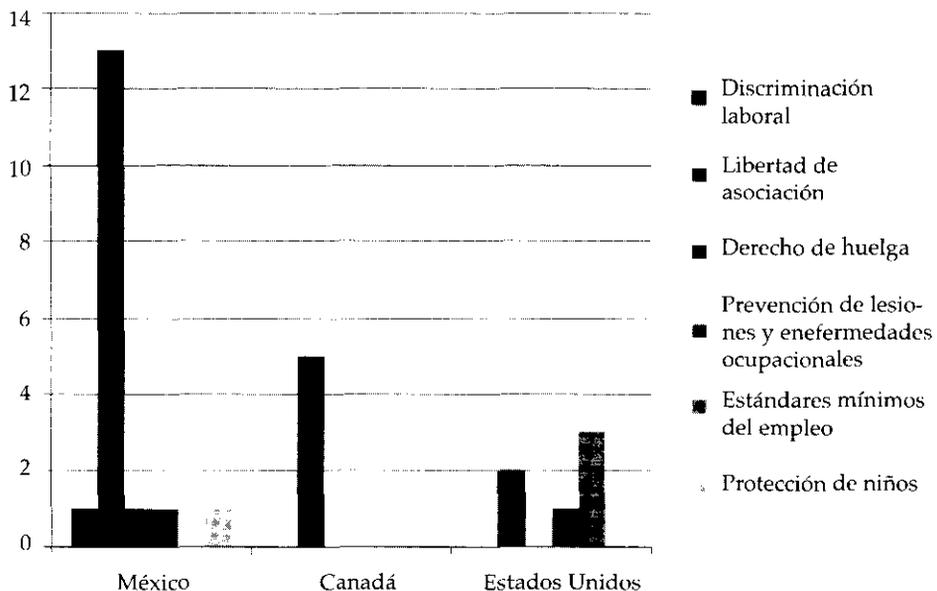
³¹ “La AFL-CIO se opuso, y formalmente sigue oponiéndose, al ACLAN, aunque ha dejado en libertad a algunos de sus sindicatos miembros para que traten de probar los límites del Acuerdo, particularmente en materia de libertad para la asociación sindical. La estrategia es triple: a) concentrarse en México, al que presentan como un competidor desleal en la atracción de inversiones de la región; b) alentar una visión negativa sobre los procedimientos judiciales laborales y la aplicación de la ley laboral en México; y c) buscar alianzas estratégicas, especialmente a través del llamado sindicalismo independiente.”

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

giene, trabajo de menores o salario mínimo. Además que, aún no funcionaba la labor arbitral de la Comisión.³²

Hasta hoy en día, se han presentado 36 quejas (comunicaciones públicas), en donde los temas recurrentes abordados en las quejas son: libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva, derecho de huelga, discriminación en el empleo, protección de trabajadores migrantes, seguridad y salud en el trabajo. De las 36 comunicaciones, 23 han sido sobre México, 11 sobre Estados Unidos y 2 sobre Canadá.

Gráfica 1
Comunicaciones públicas de la Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte



Fuente: http://new.naalc.org/UserFiles/File/pcom_mtable_en.pdf (realizada por Alma Elena Rueda Rodríguez).

³² Vargas Hernández, Clementina, "Resolución de conflictos en el marco legal del Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte", en Gambrell, Monica (Editora), *Diez años del TLCAN en México*, Centro de Investigaciones sobre América el Norte-UNAM, México, 2006.

5. Reuniones, informes y cooperación

Reuniones del Consejo Ministerial. A la fecha se tienen registradas sólo 8 reuniones del Consejo Ministerial, siendo la última en el año de 2003, lo que quiere decir que en los últimos siete años no se ha celebrado ninguna reunión del Consejo.³³

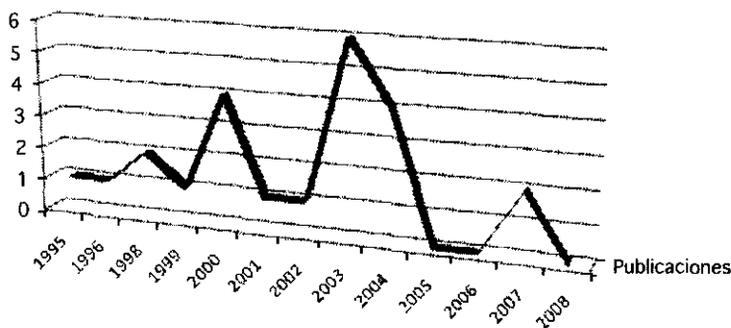
Informes anuales. En materia de informes anuales se tienen registrados 8 informes anuales y uno cuatrienal (2004-2007) De los últimos años no se tiene registrado informe alguno.³⁴

Cooperación con la OIT. No se tienen documentados acuerdos de cooperación con la OIT a pesar de que el ACLAN establece que: Las Partes procurarán establecer acuerdos de cooperación con la OIT para permitir al Consejo y a las Partes aprovechar los conocimientos y la experiencia de la OIT

6. Las Publicaciones

En materia de publicaciones también se ha visto una disminución de las mismas al paso del tiempo. Como se puede apreciar, conforme fueron trascurriendo los años el número de publicaciones de la Comisión han disminuido drásticamente. Hasta llegar a los últimos años, en que no ha aparecido ninguna publicación.

Gráfica 2
Publicaciones sobre el ALCAN



Fuente: http://sp.naalc.org/publications_es.htm (realizada por Alma Elena Rueda Rodríguez).

³³ <http://www.naalc.org/spanish/meetings.shtml>

³⁴ http://www.naalc.org/spanish/annual_reports.shtml

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

En total se han publicadazo 14 informes y estudios (la primera en 2000 y la última en 2007); una guía para trabajadores migratorios de América del Norte, dos seminarios (en el año de 1998 y en el año 2000); siete notas informativas (la primera en 2003 y la última en 2004); nueve informes (uno de ellos cuatrianual), y un manual de Reglas de procedimiento del Comité de Expetos.

Durante el año 2003 se han publicado la mayor cantidad de documentos:

- 2 informes y estudios
- 3 notas informativas
- 1 informe anual

En segundo lugar, en el 2004 y 2000 se publicaron:

- 4 notas informativas (2004)
- 2 informes y estudios (2000)
- 1 seminario (2000)
- 1 informe de actividades (2000)

En tercer lugar, están los años 1998 y 2007 en que se publicaron:

- 1 seminario (1998)
- 1 informe de actividades (1998)
- 2 informes de actividades (2007)

En cuarto lugar están los años en que solo se ha publicado un informe anual: 1995, 1996, 1997, 1999, 2001 y 2002.

En último lugar están los años en los que no se han publicado nada: 2004, 2005, 2006 y 2008. De los años 2009 y 2010. No se tiene información.

IV. Consideraciones finales

El ACLAN en sus intenciones originales, abría una puerta para fomentar el respeto de la legislación laboral y una institucionalización de un nuevo modelo de regulación internacional del trabajo en América del Norte.³⁵ Tema fundamental para México, en donde la legislación laboral adolece de fuertes problemas de efectividad. Los objetivos, principios y obligaciones del Acuerdo, así como los

³⁵ Dombois Rainer, "La regulación laboral internacional en los tratados de libre comercio. El caso del Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte entre México, Canadá y los Estados Unidos", *Foro Internacional*, 186, XLVI, 2006 (4), 741-761.

mecanismos de seguimiento, al paso del tiempo, tal y como algunos autores lo habían señalado, han terminado siendo anulados, al conservarse el *status quo*.³⁶ Del TLCAN ya hemos olvidado su dimensión social, incipiente si se quiere, pero una dimensión social que se ha desaprovechado. Si las prácticas actuales continúan, el ACLAN tendrá un futuro limitado, una existencia fantasmagórica y la sociedad civil se retirará.³⁷

En las condiciones actuales en que se encuentra el ACLAN es más fácil pensar en su inanición y desaparición paulatina que en su resurgimiento. Sin embargo, también es cierto que Estados Unidos, Canadá y México, serán responsables de su desaparición o de su restablecimiento.

V. Bibliografía

- Álvarez Béjar, Alejandro y Martínez Aguilar, Sandra, "Significados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para México", *Información Comercial Española*, Noviembre-Diciembre, número 795, noviembre diciembre, 2001.
- Bensusán, Graciela, Las razones de la reforma laboral en México, en Bensusán, Graciela, *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, FLACSO, México, 1992.
- Compa, Lance, "El ACLAN: un recuento de tres años", pp. 73-74, en Bensusán, Graciela (coordinadora) *Estándares laborales después del TLCAN*, FLACSO, México.
- Dombois Rainer, "La regulación laboral internacional en los tratados de libre comercio. El caso del Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte entre México, Canadá y los Estados Unidos", *Foro Internacional*, 186, XLVI, 2006 (4).
- Hualde, Alfredo, "Industria automotriz: Integración regional y repercusiones laborales", en Bensusán, Graciela, *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, FLACSO, México, 1992.

³⁶ Bensusán, Graciela, "Entre candados y dientes. La agenda laboral del TLCAN", *Perfiles latinoamericanos*, junio, número 4, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 109-141.

³⁷ Dombois Rainer, "La regulación laboral internacional en los tratados de libre comercio. El caso del Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte entre México, Canadá y los Estados Unidos", *Foro Internacional*, 186, XLVI, 2006 (4), p. 758.

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

- Katz, Isaac, "El impacto regional del libre comercio de América del Norte. Un análisis de la industria manufacturera", en Leycegui, Beatriz y Fernández de Castro, Rafael (Coordinadores), *TLCAN ¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- Lastra Lastra, José Manuel, "Perspectivas de las relaciones de trabajo frente al TLCAN: ¿Hacia una nueva cultura laboral", en Jorge Witker (Coordinador), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, T. II., UNAM, México, 1993.
- Leycegui, B. y Fernández de Castro, R., (Coordinadores): *TLCAN: ¿socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, 1ª edición, ITAM-M. Angel Porrúa, México, 2002.
- López Ayllón, Sergio, "El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los sistemas jurídicos del continente americano", *Revista latinoamericana de Derecho Social*, Año II, núm. 3, Enero-junio. 2005.
- Neme Castillo, Omar, *La competencia entre México y China: la disputa por el mercado de Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Rendón Corona, Armando, *Sindicalismo corporativo. La crisis Terminal*, UAM-I, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2005.
- Reynoso-Castillo, Carlos, "Los aspectos laborales de la experiencia mexicana en el TLC", *Alegatos*, núms. 68-69, México, enero/agosto de 2008.
- Ruiz Durán, Clemente., 2006. "Integración de los mercados laborales en América del norte". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 24, núm. 1, 2006
- Soria, Victor M., "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la flexibilización del mercado de trabajo", en Guillen, Arturo y Vidal Gregorio (Coordinadores), *La economía mexicana bajo la crisis de Estados Unidos*, UNAM, México, 2003.
- Supiot, Alain, "Transformaciones del trabajo y porvenir del derecho laboral en Europa", V Congreso Regional Americano de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, Lima, Perú, septiembre de 2001.
- Witker, Jorge, *Derecho de la Competencia Económica en el TLCAN*, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, 131, Mexico, 2003.
- Zamora, Gerardo, "La política laboral frente al TLC", p. 83, en Bensusán, Graciela, *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, FLACSO, México, 1992.
- Zapata, Francisco, "La crisis del control sindical sobre la dinámica del mercado de trabajo", en Colmex/Colegio de la Frontera Norte/Friedrich Ebert Stiftung, *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*, Colmex, México, 1992.