

ALGUNOS APUNTAMIENTOS SOBRE EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE Y SU RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Leoncio LARA SÁENZ¹

SUMARIO: I. *Palabras previas.* II. *Los antecedentes, las intenciones y los compromisos.* III. *El Acuerdo para la Cooperación Laboral de América del Norte.* IV. *Posibles impactos del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte sobre la legislación laboral de los países de América del Norte.* V. *La paquetería de primeros auxilios y la paquetería de herramientas.* VI. *El régimen disciplinario del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.* VII. *Las medidas disciplinarias.* VIII. *Algunas de las tendencias de fin de siglo.* IX. *Bibliografía.*

I. PALABRAS PREVIAS

A manera de introducción del presente ensayo descriptivo sobre el régimen disciplinario del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), tratado internacional paralelo al TLCAM, debo justificar mi atrevimiento al haber aceptado aportar una participación escrita al volumen de estudios jurídico que en homenaje al doctor Sergio García Ramírez editará dentro de poco el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Por una parte, debo señalar que cómo no iba yo a dejar de cometer la osadía de participar en el homenaje a uno de los juristas más importantes

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente, director de Consultas y Evaluaciones del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral del ACLAN, con base en Dallas, Texas. El presente estudio expresa las opiniones del autor, que no deberán ser atribuidas al Secretariado.

de la segunda mitad del siglo XX en México, puesto que Sergio García Ramírez es lo más parecido a lo que los romanos, conjuntando libremente las ideas de la jurisprudencia y de la justicia, consideraban como un conocedor y poseedor de la ciencia y el arte de las cosas del cielo y de la tierra y de lo justo y de lo injusto; en suma: un gran jurisconsulto, por lo que conduciendo mi modesta biga, no puedo dejar de pensar que quizá y solamente por problemas de temporalidad existencial el medio siglo le quedó estrecho.

En otro momento, cuando tuve el honor de compartir con García Ramírez uno de los pequeños cubículos de las antiguas instalaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en el tercer piso de la Torre de Humanidades, junto a la Facultad de Filosofía, me permití llamar a mi respetado amigo el “cómplice del silencio”, porque nunca como entonces y siempre gracias a él, nuestro cubículo pareció ser una de aquellas celdas de monjes de clausura con voto de silencio. Ahora, cuando he seleccionado un tema que contiene una vaga referencia a los estudios jurídicos penales, solamente en lo que a sanciones se refiere, prefiero pedirle a Sergio, que al admitir que, además de los científicos penalistas del derecho, también se dan, de una manera rara pero cada vez más esporádica, los ejemplos, como los del suscrito, de laboralistas (alguna vez y por muy corto plazo penalistas), que para estar en sede acuden a la parte punitiva propia de toda rama del derecho, me permita ahora acudir de nuevo a su complicidad del silencio y pedirle que reciba, dentro de su modestia, este pequeño presente, sin réplica alguna. Gracias.

II. LOS ANTECEDENTES, LAS INTENCIONES Y LOS COMPROMISOS

El 14 de septiembre de 1993 fue firmado en las ciudades de México, D. F., Ottawa y Washington D. C. el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno de Canadá y el gobierno de los Estados Unidos de América (ACLAN), como uno de los dos acuerdos paralelos, el segundo lo es en materia ecológica, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAM) cuyos objetivos consisten en complementar dicho instrumento internacional, en el campo de la promoción del desarrollo de las condiciones de trabajo y los niveles de vida en los tres países.²

2 Tanto el TLCAM, como el ACLAN y el CAAN fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1994.

El ACLAN, que entró en vigor simultáneamente con el TLCAN el 1 de enero de 1994, recoge las necesidades manifestadas por las partes durante las negociaciones de promover la competencia justa y abierta basada en la innovación y en la elevación de los niveles de productividad que deben ser observados. Asimismo, resalta la importancia de las leyes y principios sobre el trabajo, en cuyo cumplimiento interno por cada país el Acuerdo pone especial énfasis para su aseguramiento.

Resulta importante señalar que el preámbulo del ACLAN recuerda las determinaciones de los tres países tomadas en el TLCAN, en el sentido no solamente de crear un mercado más amplio y seguro para los bienes y servicios producidos en sus respectivos territorios y estimular la competitividad de sus empresas en los mercados globales, sino sobre todo de crear nuevas oportunidades de empleo y de mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida, así como proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores.³

Las determinaciones expresadas con anterioridad se fundamentan en la afirmación que realizan los tres países de respetar permanentemente la Constitución y las leyes de cada parte, con el deseo de avanzar en sus respectivos compromisos internacionales y fortalecer su cooperación en asuntos laborales. Las partes del Acuerdo reconocen que la prosperidad mutua depende de promover la competencia fundada en la innovación y en niveles de productividad y calidad crecientes, buscando complementar las oportunidades económicas a través del desarrollo de los recursos humanos, la cooperación obrero-patronal y la capacitación continua que caracteriza una economía de alta productividad.

Las partes en el ACLAN reconocen que la protección de los derechos básicos de los trabajadores propiciará la adopción de estrategias de productividad competitiva y la consolidación de los principios del trabajo de cada país, y que en el marco legal permitirá una más adecuada inversión para el desarrollo permanente de los recursos humanos, mejores oportunidades de estabilidad y carrera en el empleo, así como el fortalecimiento de las relaciones obrero-patronales que facilite y consolide el diálogo con las organizaciones sindicales y las de los empleadores.

3 Cfr. *Preámbulo del ACLAN*, Dallas, Texas, Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral, 1995, pp. 1 y 2.

Los objetivos generales del ACLAN⁴ (Cuadro 1) están referidos fundamentalmente a la mejora de los niveles de vida en cada país; a la promoción, al máximo, de los principios laborales que las propias partes han convenido en concertar; a estimular la cooperación y a alentar el intercambio de información y la publicación de la misma, acciones que permitirán la recíproca y favorable comprensión de las leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en cada país; pero, sobre todo, a conseguir la realización de actividades de cooperación relativas al trabajo en términos de beneficio mutuo. Destacan entre los objetivos los relativos a la promoción de la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral vigente en cada país, así como la transparencia en la administración pública del trabajo.

El Acuerdo pone especial énfasis en asegurar el cumplimiento interno por parte de cada país de sus leyes de trabajo. El ACLAN se basó en el principio de la “aplicación nacional de la ley nacional” y no en un conjunto de normas sociales comunes para los tres países. Tanto es así que el artículo 1o. del Acuerdo reconoce el “derecho de cada parte a establecer sus propias normas nacionales de trabajo”.

III. EL ACUERDO PARA LA COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

No obstante su modestia social, el ACLAN constituye una verdadera innovación por las siguientes razones:

a) En el mundo del derecho internacional es la primera vez que un acuerdo internacional sobre el trabajo deriva y se realiza por efectos directos de un tratado de liberalización del intercambio comercial.

b) También por primera vez, el ACLAN establece (Cuadro 2) una comisión permanente que dispone de los mecanismos de los tres países, el Secretariado Laboral, con sede en Dallas, Texas, Estados Unidos, las oficinas administrativas nacionales, así como los Comités Consultivos nacional y gubernamental de cada país y desde luego las actividades de cooperación, y los procedimientos para resolver los conflictos en ciertos casos (revisión, evaluación y arbitraje).⁵

4 Cfr. artículo 3o. del ACLAN.

5 Vid. artículos 8o., 17, 21 y ss. del ACLAN.

c) El Acuerdo establece un sistema disciplinario o de cumplimiento de ciertas materias a través de sanciones económicas y financieras a los países que incurran en ellas.

En razón de que actualmente en el ámbito internacional los países de América del Norte están involucrados con las dos instancias internacionales relativas al trabajo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión para la Cooperación Laboral (CLC) del Acuerdo para la Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), resulta oportuno plantear sus principales diferencias (Cuadro 3)

a) La OIT desarrolla parámetros internacionales en materia laboral y promueve su establecimiento en las leyes domésticas de los países partes, los cuales pueden adherirse y ratificar dichas normas libremente o no hacerlo. El ACLAN no duplica ninguna de estas situaciones, puesto que no crea “normas comunes” y no monitorea como la OIT el cumplimiento de los mismos, puesto que los países han “convenido” en un conjunto de principios laborales cuya promoción de aplicación es del interés de los tres países.

b) El ACLAN se construye sobre los cimientos de la OIT, puesto que, en la mayoría de los casos, al establecer los principios laborales refleja los principios de la OIT, los cuales de hecho se observan aun cuando el país no haya ratificado las convenciones al respecto. El ACLAN crea un régimen disciplinario, como ya vimos, para promover el cumplimiento de las leyes domésticas, esta situación podría ser la pieza perdida en el rompecabezas del efectivo valor de la ley nacional dentro del orden internacional.

c) La OIT establece un tipo de organización “vertical” donde las cuentas se rinden de abajo hacia arriba entre los países miembros y en su carácter de organismo internacional; el ACLAN establece una relación “horizontal” entre sus socios, y cuenta con el Secretariado, como organismo internacional, que funge sólo como un apoyo administrativo y facilitador de las relaciones entre los gobiernos de las partes.

d) La OIT en su conjunto promueve en todo el mundo un *corpus* de leyes domésticas de alta calidad basadas en los parámetros internacionales, y que el ACLAN contribuye a la promoción de la efectiva aplicación de dicho *corpus* de leyes domésticas.

e) Las partes del ACLAN, en un lenguaje gráfico para nuestra exposición, establecieron una barrera a los problemas y las tentaciones que

podrían presentarse en la aplicación de las leyes laborales. En efecto, convinieron los “principios para la aplicación de la legislación laboral” para cuyos efectos dispusieron en que a ninguna disposición del Acuerdo se le diera una interpretación que otorgara 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.⁶

Lo anterior no solamente confirma el criterio básico de la vigencia y respeto de las leyes domésticas, sino también el principio de la aplicación de la ley nacional por autoridad nacional. En otras palabras, el concepto de soberanía se hizo patente como una barrera natural a las vicisitudes de la globalización comercial.

f) Finalmente debemos decir que el ACLAN es el primer convenio internacional ligado a un tratado de comercio que establece una gran innovación en materia de asuntos laborales internacionales, al establecer una disciplina internacional relativa a la observancia y cumplimiento de las leyes laborales domésticas de las partes.

IV. POSIBLES IMPACTOS DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE SOBRE LA LEGISLACIÓN LABORAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

Con los elementos anteriores, pasemos a examinar las obligaciones que se impusieron las partes en el ACLAN,⁷ que se basan en el compromiso general de las mismas de ratificar el pleno respeto a la Constitución de cada país, así como en el reconocimiento del derecho de cada parte a establecer internamente y con vigencia en cada país sus propias leyes o normas laborales y, desde luego, su propio derecho a adoptar o modificar dichas leyes o reglamentos, siempre y cuando las partes garanticen que las mismas prevengan altas normas laborales congruentes con centros de trabajo de calidad y productividad. Desde luego, las partes ratificaron su deseo de esforzarse por mejorar dichas normas laborales en el contexto planteado.

6 Cfr. artículo 42 del ACLAN.

7 Las obligaciones de las partes están establecidas en los artículos 2o., 3o., 4o., 5o., 6o. y 7o. del ACLAN.

V. LA PAQUETERÍA DE PRIMEROS AUXILIOS Y LA PAQUETERÍA DE HERRAMIENTAS

A través del uso metafórico de los rubros “paquetería”, analizaremos ahora los mecanismos por medio de los cuales el ACLAN pudiera impactar en la aplicación de la legislación laboral de cada país.

La primera obligación que asumieron las partes del ACLAN (artículo 3o.) (Cuadro 4) se refiere a las medidas gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral. Las partes promoverán la observancia de su legislación laboral y su aplicación efectiva a través de medidas gubernamentales adecuadas tales como: el nombramiento y capacitación de inspectores del trabajo y la investigación de presuntas violaciones mediante visitas *in situ*; la obtención de promesa de cumplimiento voluntario; el requerimiento de registros e informes. También se considera el aliento al establecimiento de Comisiones obrero-patronales para el tratamiento de la reglamentación laboral en los centros de trabajo; la promoción, previsión y revisión y estímulo del uso de los servicios de mediación, conciliación y arbitraje; el inicio oportuno de procedimientos sancionadores o soluciones adecuadas en el caso de violaciones a su propia legislación laboral; la garantía del derecho de audiencia de conformidad a cada legislación a cualquier solicitud de los patrones, los trabajadores o sus representantes, así como de parte interesada, en el caso de la investigación de cualquier presunta violación a la legislación laboral en cada país.

La segunda obligación de las partes se refiere al acceso de los particulares a los procedimientos legales (artículo 4o.) en el entendido de que las personas con interés jurídico reconocido conforme a la legislación de cada país tendrán el derecho de acceso a los tribunales administrativos o judiciales del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de cada parte. Asimismo, las partes se obligaron a que su legislación garantice, según lo establezcan las leyes de cada país de la manera en que proceda, que las personas señaladas anteriormente tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se puedan hacer efectivos los derechos laborales establecidos, incluyendo los relativos a seguridad e higiene; condiciones de trabajo; relaciones obrero-patronales; trabajadores migratorios, y derechos establecidos en los convenios colectivos.

Las garantías procesales constituyen la tercera obligación (artículo 5o.) de las partes, en cuanto que éstas garantizan que los procedimientos administrativos, judiciales, no judiciales y laborales para la aplicación de la legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, de tal manera que los mismos cumplan con el debido proceso legal; garantía de audiencia; publicidad de las audiencias, salvo que la ley prevea otra cosa; desarrollo de la audiencia y garantía de prueba; simplificación de procedimientos, gratuidad y desarrollo expedito de los mismos; notificación de las resoluciones y obtención de copias certificadas; derecho de revisión en los términos que prevean las leyes por autoridad diferente a la que resolvió, así como recursos que prevean o dispongan órdenes, acuerdos de cumplimiento, multas, sanciones, encarcelamiento, medidas precautorias o clausuras de emergencia; asimismo, las partes se obligan a establecer y mantener oficinas para la defensa del trabajo.

Las medidas anteriormente señaladas deben entenderse en el contexto del Acuerdo y en el sentido de no obligar o impedir a una parte a establecer un sistema judicial para la aplicación de su legislación laboral distinto de aquél por medio del cual se aplican las leyes en general en cada país.

La publicación es la cuarta de las obligaciones (artículo 6o.) contraídas por las partes en el ACLAN, y se refiere al aseguramiento que las mismas deberán hacer para que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en términos del propio ACLAN sea publicado y puesto a disposición de los interesados de manera oportuna. En el caso de que así lo disponga la legislación de cada parte, los gobiernos publicarán previamente cualquier medida laboral que pretendan adoptar y recibirá oportunamente de todas las personas observaciones al respecto.

Finalmente, la sexta obligación (artículo 7o.) se refiere a que cada una de las partes promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, en particular, garantizando la disponibilidad pública de la misma, así como los procedimientos para su aplicación y cumplimiento y promoviendo la educación de la población respecto de dicha legislación.

VI. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

1. *Las revisiones y las consultas ante las oficinas nacionales administrativas*

El ACLAN establece varios niveles de tratamiento para los asuntos laborales relativos a los once principios laborales⁸ convenidos en el mismo.

El objetivo de las revisiones de las oficinas nacionales administrativas (OAN) de una de las partes son los asuntos laborales, es decir, los comprendidos en los once principios laborales convenidos, que surjan en el territorio de otra de las partes (Cuadro 6).

El objetivo de las consultas de la OAN de una de las partes se refiere a la legislación laboral de las otras partes, a la administración de dichas leyes o a las condiciones de los mercados de trabajo en su territorio.

Individuos, sindicatos, patrones, organizaciones no gubernamentales o cualquier otra persona podrán presentar “comunicaciones públicas” solicitando la revisión de un asunto de legislación laboral surgidos en territorio de otra parte ante la OAN de su país. Cada OAN revisará tales asuntos, según proceda, de acuerdo con los procedimientos que el país haya establecido. Actualmente estas oficinas han establecido sus propios reglamentos, por ejemplo, la OAN de México expidió en 1995 su Reglamento de la Oficina Administrativa Nacional de México sobre las Comunicaciones Públicas a que se refiere el artículo 16 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.⁹

2. *Los primeros ocho casos y las dos primeras consultas ministeriales (cuadro 7)*

Desde la firma del ACLAN, se han promovido ocho comunicaciones públicas y los ministros del Trabajo han aceptado dos consultas ministeriales.

⁸ Cfr. el anexo I del ACLAN.

⁹ El Reglamento de la OAN de México está publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de abril de 1995; el de Estados Unidos, en *Procedural Guidelines* está inscrito en el Federal Register y el de Canadá se llama *Canadian NAO Guidelines for Public Communications under Articles 16.3 y 21 of The NAALC, Lignes Directrices du Bureau Administratif National du Canada Preveaux aux articles 16.3 et 21 del ANACT* (los idiomas oficiales del ACLAN son el español, el inglés y el francés). Vid. para el tema de las oficinas nacionales los artículos 16, 20 y 21 del ACLAN.

1 y 2. Casos Honeywell y General Electric (comunicaciones núms. 94001 y 94002 presentadas ante la OAN de Estados Unidos)

Peticionarios y motivos. Las dos primeras comunicaciones fueron presentadas la primera por la International Brotherhood of Teamsters, AFL-CIO que representó a trabajadores del Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro Conexos y Similares, STIMAHCS, sindicato afiliado al Frente Auténtico del Trabajo, FAT, y la segunda, por la United Electrical Workers que involucraba a trabajadores del FAT por asuntos generados en las empresas General Electric y por Honeywell (maquiladoras de controles electrónicos y motores eléctricos) ante la OAN de Estados Unidos. En ellas se adujo que en las subsidiarias mexicanas de estas empresas en Ciudad Juárez, Chihuahua, se estaba violando el principio de la libertad de asociación y protección al derecho a organizarse.

Procedimientos. La OAN realizó la revisión conjunta de las dos comunicaciones. En un solo procedimiento dictaminó (informe público del 12 de octubre de 1994) que estas quejas no reunían los requisitos para ser materia de consultas ministeriales, acordes con el ACLAN. La OAN acordó con México y Canadá la realización de una serie de actividades de cooperación trinacionales relativas a la libertad de asociación y la protección del derecho de los trabajadores a organizarse: en marzo y septiembre de 1995, en Washington, D. C., se organizaron talleres de gobierno a gobierno (los expertos de las autoridades de los tres países discutieron temas de organización y representación sindical, protecciones en contra de la violación del derecho a la sindicalización, garantías procesales). En marzo de 1996, se convocó la Conferencia Trinacional sobre las Relaciones Laborales en el Siglo XXI, en Montreal, Canadá (patrones, trabajadores, académicos y autoridades laborales).

3. Caso Sony (comunicación pública núm. 94003 presentada ante la OAN de Estados Unidos)

Peticionarios y motivos. El 13 de octubre de 1994 se presentó la comunicación pública 94003 ante la OAN de Estados Unidos por la International Labor Rights Fund, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos y la Coalition for Justice in the Maquiladoras and the American

Friends Service Committee, aduciendo violaciones al principio de la libertad de asociación y protección del derecho de organizarse de un sindicato disidente y la negativa de registro de este, en la empresa Electro-Magnéticos de México (SONY), productora de videocasetes y cintas magnéticas, localizada en Nuevo Laredo, Tamaulipas.

Una vez que el caso fue revisado por la OAN de Estados Unidos, ésta emitió su informe público el 11 de abril de 1995 recomendando la realización de consultas ministeriales.

Este caso dio margen a la primera consulta ministerial, que es un mecanismo flexible a través del cual las partes del Acuerdo pueden comprometerse desde un punto de vista cooperativo y al más alto nivel (los secretarios del Trabajo) para desarrollar diversas actividades en torno a un asunto laboral determinado (artículo 22 del ACLAN).

En este caso, la consulta fue solicitada por Estados Unidos, y se integró con la realización de una serie de tres seminarios sobre el registro y certificación de los sindicatos en México, Canadá y Estados Unidos, la realización de un estudio interno en la OAN de México elaborado por expertos independientes y una serie de reuniones entre las autoridades mexicanas de la materia y las partes del caso en estudio.

4. Caso Sprint (comunicación pública núm. 9501 presentada ante la OAN de México)

La comunicación 9501, presentada ante la OAN de México el día 9 de febrero de 1995, fue presentada por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) aduciendo violaciones a la libertad de asociación y protección del derecho de organizarse en la empresa “La Conexión Familiar” (*Sprint*), ubicada en San Francisco, California. *La OAN de México recomendó la realización de consultas ministeriales, los secretarios del Trabajo de México y Estados Unidos llegaron conjuntamente con el ministro del Trabajo canadiense al siguiente acuerdo: la realización de un foro público, por parte del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, en la ciudad de San Francisco, California, sobre los efectos mencionados, y la realización de un estudio por parte del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral, para analizar los efectos del cierre repentino de empresas sobre la aplicación del principio de la libertad de asociación y el derecho a organizarse de los trabajadores, abarcando desde luego los tres países.*

Estas actividades constituyeron la segunda consulta ministerial con la que el ACLAN cuenta hasta la fecha.

5. Caso Pesca (comunicación pública núm. 9601 presentada ante la OAN de Estados Unidos)

La quinta comunicación pública fue realizada el 13 de junio de 1996 ante la OAN de Estados Unidos, y se refiere al registro sindical y a los derechos de representación en el contexto de la fusión de secretarías del gobierno federal de México (pesca, medio ambiente y recursos naturales) en una sola. El sindicato que representaba a los antiguos empleados de la Secretaría de Pesca (Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca) perdió el derecho a representar a los trabajadores. La comunicación fue presentada por Human Rights Watch/America, International Labor Rights Fund y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos. Se plantearon cuestiones relativas a la afiliación a una central de trabajadores única, y a los conflictos de interés, toda vez que los mismos trabajadores son representantes y adoptan decisiones en litigios ante otros sindicatos.

Se ha realizado una audiencia pública en Estados Unidos, y México ha prestado toda la intervención y estudios necesarios. Después del recuento convocado por el Tribunal, el sindicato único no demostró tener mayoría; sin embargo, subsiste como organización sindical ante el Sindicato de la Semarnap que tiene la titularidad de las condiciones generales de trabajo. Recientemente (el 4 de diciembre de 1997) y como parte de las actividades de cooperación se realizó en Baltimore, Estados Unidos, un Seminario sobre Sistemas Constitucionales y Tratados Internacionales en Estados Unidos, México y Canadá, relacionando su temática con el caso que se ha narrado.

6. Caso MAXI-SWITCH (comunicación pública núm. 9602 presentada ante la OAN de Estados Unidos)

Peticionarios, motivos y procedimiento. La sexta comunicación pública fue planteada ante la OAN de Estados Unidos, en el llamado caso Maxi-Switch. La misma fue realizada por Communication Workers of América (AFL-CIO) de Estados Unidos, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana y la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios

FESEBES de México. En la misma se consideran violaciones a la libertad de organización en una tentativa por constituir un sindicato de los llamados “independientes” en un establecimiento de Maxi-Switch, en Cananea, Sonora, México, que es una empresa fabricante de teclados de computadora (Silitek Corporation de Taipei-Taiwan). Se planteó una audiencia pública en la ciudad de Tucson, Arizona, Estados Unidos, en el mes de abril de 1997, que se suspendió a última hora en vista de que se retiró la queja, porque le fue concedido el registro al sindicato interesado.

7. Caso sobre discriminación en el trabajo de las mujeres embarazadas en el sector de las maquiladoras en México (comunicación pública núm. 9701 planteada ante la OAN de Estados Unidos)

Peticionarios, motivos y procedimientos. El séptimo caso de comunicación pública fue planteado en mayo de 1997 por Human Rights Watch, International Labor Rights Fund de Estados Unidos y la Asociación de Abogados Democráticos, y se refería a la discriminación de la trabajadora embarazada en la industria maquiladora de México, así como la discriminación contra la mujer solicitante de empleo en la misma industria.

La OAN de Estados Unidos aceptó en julio de 1997 revisar la comunicación en cuanto a la efectiva aplicación de la legislación del trabajo y sobre las diversas vías de acceso y derechos ante los tribunales de los trabajadores que estimaban haber sido sujetos de discriminación. Asimismo, resolvió que la revisión tendría lugar dentro de los ciento veinte a ciento ochenta días siguientes a la aceptación y que emitiría un informe al respecto.

En fecha reciente, 14 de octubre, la OAN envió a las partes un aviso sobre la realización de una audiencia pública que se llevó a cabo el 19 de noviembre en la ciudad de Brownsville, Texas, y en la que se escucharon los testimonios de los peticionarios y de cinco mujeres trabajadoras y ex trabajadoras de maquiladoras que narraron diversos hechos personales relacionados con la comunicación pública. La OAN de Estados Unidos pondrá a disposición pública la transcripción del evento en cuestión.

8. Caso Han Young sobre la libertad de asociación en una empresa maquiladora en Tijuana, México (comunicación pública núm. 9702 planteada ante la OAN de Estados Unidos)

Peticionarios, motivos y procedimientos. Los peticionarios son el Support Committee for Maquiladoras Workers (SCMW), el International Labor Rights Fund de Estados Unidos, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCS) de México.

Esta comunicación pública se refiere a la libertad de asociación entre los trabajadores de una planta ensambladora de chasis y plataformas de tráilers subsidiaria de la compañía Hyundai Precision America de Estados Unidos que a su vez corresponde a la matriz de Hyundai Corp. de Corea.

La OAN de Estados Unidos aceptó el 17 de noviembre la comunicación que le fue presentada el 30 de octubre de 1997. Dicha oficina, de conformidad a sus lineamientos procedimentales, dispone de sesenta días para decidir si acepta la comunicación y, en consecuencia, la revisión del caso.

3. El nivel de evaluación

Si un asunto, referido a los patrones sobre prácticas de cada una de las partes en la aplicación de sus normas técnicas laborales que en general se refieren a los once principios laborales así como a las pautas de conducta de cada una de las partes en la aplicación de las normas de seguridad e higiene en el trabajo, no se ha resuelto después de las consultas ministeriales, cualquiera de las partes consultantes podrá solicitar por escrito el establecimiento de *un Comité Evaluador de Expertos (CEE)*, el cual tiene las siguientes características: *es independiente, no es litigioso en su análisis y procedimiento y puede hacer recomendaciones.* Las reglas de procedimiento de estos CEE fueron aprobadas recientemente en la reunión del consejo de ministros que tuvo lugar en Washington, D. C., el 18 de septiembre de 1997.¹⁰

La parte solicitante, es decir, uno de los países del ACLAN, entregará la solicitud a las otras partes y al Secretariado Laboral, de tal manera que

10 *Cfr.* para dichos procedimientos los artículos 23, 24, 25, 26 y 49 del ACLAN. Estas normas procesales se denominan “Reglas de Procedimiento de los Comités de Evaluación integrados por Expertos del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte”.

es el país parte el que puede iniciar el establecimiento de un CEE después de una consulta ministerial. El CEE lleva a cabo análisis y recomendaciones independientes y no controversiales, relativas a la aplicación de la legislación laboral en los tres países.

En el caso de que una parte haya solicitado al consejo ministerial convocar a un CEE, el consejo a petición escrita de cualquier otra parte seleccionará un experto independiente para que determine si el asunto está relacionado con el comercio o bien si está amparado en leyes laborales mutuamente reconocidas, lo cual significa que si el experto resuelve que estos extremos no se cumplen no será procedente convocar un CEE.¹¹

A la fecha de la redacción del presente trabajo no se había integrado ningún CEE; sin embargo, los peticionarios del caso núm. 7 anteriormente narrado habían planteado la posibilidad de la formación de un CEE.

4. *El nivel de solución de controversias*

Después de la presentación al consejo ministerial del informe final de un CEE relativo a la aplicación de las normas técnicas laborales de una parte en materia de *seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salarios mínimos*, cualquiera de las partes podrá solicitar por escrito consultas con cualquier otra respecto a la pauta persistente de omisiones de esa otra parte en la aplicación efectiva de dichas normas en el asunto general tratado en el informe, y las partes harán todo lo posible por alcanzar una solución satisfactoria mutua del asunto a través de dichas consultas.

La materia de las controversias lo constituye una pauta persistente de conducta, lo cual significa según el propio acuerdo

una pauta de conducta sostenida o recurrente respecto a un curso de acción o de omisiones posterior a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo y que no conste de solamente un caso o ejemplo, *relativo a la aplicación efectiva de normas técnicas laborales en seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salarios mínimos, que desde luego esté relacionado con el comercio y amparados por legislación laboral mutuamente reconocida*.¹²

Si las partes consultantes no logran resolver el asunto en términos de las consultas a la otra parte dentro de los sesenta días después de entre-

11 *Vid.* artículo 23 y anexo 23 del ACLAN.

12 *Cfr.* artículos 29 al 38 del ACLAN.

gadas las consultas o en el plazo que se fijen, podrán solicitar una reunión extraordinaria del consejo ministerial que, reunido en un lapso oportuno, podrá convocar a asesores técnicos o crear grupos de expertos, recurrir a la conciliación y a los buenos oficios o bien a la mediación, o a *formular recomendaciones* para ayudar a las partes a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. Las recomendaciones podrán hacerse públicas si así lo decide el consejo mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Si el asunto no se resuelve en un plazo posterior a los sesenta días después de la reunión del consejo a solicitud escrita de parte, éste resolverá convocar un panel arbitral para examinar la presunta pauta persistente en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salario mínimo, siempre y cuando esté relacionada con el comercio o se encuentre amparada por leyes laborales reconocidas mutuamente.

No se ha presentado ningún caso que haya ameritado el panel arbitral hasta la fecha.

VII. LAS MEDIDAS DISCIPLINARIAS

Cuando un panel determina que ha habido una pauta persistente de omisiones de la parte demandada en la aplicación efectiva de sus normas técnicas de trabajo, las partes podrá acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio que por lo regular se ajusta a las recomendaciones del panel así como a sus propias determinaciones.

Si se presenta la hipótesis de que las partes no lleguen a un plan de acción o bien si la parte no está cumpliendo plenamente con el plan de acción, podrá solicitarse que se reúna de nuevo el panel correspondiente, que determinara si el plan de acción es el suficiente para corregir la pauta persistente y, en este caso, podrá imponer una contribución monetaria al país de veinte millones de dólares¹³ y de conformidad a las reglas del Acuerdo. Dicha contribución se utilizará para el mejoramiento de la aplicación de la legislación laboral de la parte demandada.¹⁴

Cuando una parte no haya pagado la contribución monetaria dentro de los ciento ochenta días posteriores a que el panel se lo haya impuesto, la parte o partes reclamantes podrán suspender respecto a la parte deman-

13 *Vid.* artículos 39, 40 y 41, y anexo 41 del ACLAN.

14 Anexo 39 del ACLAN. En el caso de Canadá, existe un procedimiento de aplicación y de cobro en el ámbito interno. *Vid.* el anexo 41 A del ACLAN.

dada beneficios derivados del TLCAM por un monto no mayor al necesario y podrá cobrar la contribución monetaria. En el caso de que el panel compruebe que se está cumpliendo con el plan de acción o se pagó la contribución monetaria, se dará por terminada la suspensión de beneficios.¹⁵

VIII. ALGUNAS DE LAS TENDENCIAS DE FIN DE SIGLO

Se requeriría de las habilidades y de la imaginación de Nostradamus para poder predecir el futuro en la materia del desarrollo de los acuerdos ligados a la regionalización de la economía; sin embargo, pudiera ser viable intentar acotar algunas de las tendencias que los acontecimientos y las presunciones parecen perfilar sobre la materia abordada, lo que trataré de hacer, a manera de conclusión, del esquemático planteamiento desarrollado.

Horror vs. progreso. Parecería que el fenómeno de la liberalización del comercio de bienes y servicios, esto es, la regionalización y globalización de la economía se está convirtiendo en un hecho irreversible e ineludible en la planeación de la vida de las naciones de América del Norte.

El tigre sin dientes. En época de crisis económica, las normas y leyes de la economía tienden a imponerse a las leyes sociales, y en especial sobre las relaciones obrero-patronales. En consecuencia, afectan al derecho del trabajo. Es en este contexto en donde debe situarse el fenómeno de la flexibilización y no en el de la derogación, cambio o demérito de un sistema laboral, recordando en todo momento la armonización de los intereses de los trabajadores con los del capital.

Soberanía-Leviatán-corporaciones. En este marco se tendrá que precisar el concepto de soberanía en relación con un orden de economía internacional que requiere de compromisos permanentes de democratización, mejores condiciones de vida, productividad, cumplimiento de la legislación laboral interna y transparencia en la administración pública del trabajo.

¿Solución internacional a problema nacional? En un sistema internacional convenido sobre la base de la cooperación laboral, ésta debe prevalecer sobre cualquier sistema disciplinario.

Cooperación, nueva manera del pacto internacional. Parecería que los países de América del Norte deben continuar reforzando la materia de la cooperación internacional, intercambio de información, solución conciliada de situaciones, apoyo mutuo, siempre sobre los principios de respeto a la legislación interna y a la soberanía de cada nación.

Soluciones domésticas. El uso ponderado de los instrumentos de consulta y evaluación del ACLAN, con amplio respeto al cauce de soluciones de situaciones internas que siempre deberán ser de carácter doméstico, permitirá constituir una práctica internacional imparcial y útil a través de la cooperación de los países de América del Norte.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte* (versión en español), Dallas, Texas, Secretariado Laboral, Comisión para la Cooperación Laboral, 1995 (se editaron también versiones en inglés y francés).
- COMPA, Lance, "The Labor Side Agreement Going Multilateral: The Evolution of U.S. Hemispheric Labor Rights Policy Under GSP and NAFTA", *Connecticut Journal of International Law*, vol. 10, núm. 2, verano de 1995.
- DAMGARD PEDERSEN, Bodil, "La dimensión laboral en el TLC y la Unión Europea", *Revista Coyuntura*, México, septiembre de 1995.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Alfredo, "El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, nueva época, 46, primavera de 1995.
- LARA SÁENZ, Leoncio, "El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte", *Lecturas Jurídicas*, Facultad de Derecho, Universidad de Chihuahua, Chihuahua, época II, t. I, vol. II, núm. 2, marzo de 1997.
- , "El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte", *Lecturas Jurídicas*, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Chihuahua, Chihuahua, época II, t. I, vol. II, núm. 2, marzo de 1997.
- LASTRA LASTRA, José Manuel, "Perspectivas de las relaciones de Trabajo Frente al TLC: ¿hacia una nueva cultura laboral?", *Régimen Jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MCKENNIREY, John S., "Labor in the International Economy", *Canada-United States Law Journal*, vol. 22, 1996.

APUNTES SOBRE EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL 391

MASCHINO, Dalil, “L’Accord nord-americain de cooperation dans le domain du travail, L’ALENA et la ‘clause sociale’ ”, *Droits du Travail et Commerce Internationale textes presentes par Rene Laperriere*, Quebec, Canada, UQAM, 1996.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, Ediciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), 1994.

CUADRO 1

OBJETIVOS DEL ACLAN

<i>Objetivos</i>	<i>Propósitos</i>
a) Mejorar las condiciones de trabajo.	Compromiso por otorgar a los trabajadores
b) Promover los principios laborales acordados.	un marco legislativo que los proteja, con base en principios comunes vigentes en las legislaciones de cada país.
c) Estimular la cooperación sobre productividad y calidad.	Proseguir con las acciones de cooperación en materia laboral iniciada desde 1991 con
d) Intercambiar información y fomentar publicaciones, estadísticas y estudios conjuntos.	Estados Unidos, y desde 1992, con Canadá.
e) Proseguir la cooperación en materia laboral.	
f) Fomentar la aplicación de la legislación laboral.	Asegurar la vigencia de la normatividad laboral, a través del respeto a los procedi-
g) Promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.	mientos internos de cada país.

CUADRO 2

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL

Consejo de Ministros

Integrado por los ministros del Trabajo de las partes, o sus designados.

Supervisará la aplicación del ACLAN.

Dirigirá el Secretariado y los grupos de trabajo.

Establecerá prioridades para las actividades de cooperación.

Aprobará el plan de trabajo y presupuesto anuales de la comisión.

Abordará los diferendos entre las partes sobre la interpretación del ACLAN.

CUADRO 2

Secretariado

Será presidido por un director ejecutivo, designado por un lapso de tres años.
Brindará asistencia al consejo.
Elaborará el plan de trabajo y el presupuesto de la comisión, que aprobará el Consejo, incluyendo propuestas de cooperación.
Publicará una lista de asuntos resueltos conforme a la parte: consultas y evaluaciones para la cooperación.
Preparará periódicamente informes descriptivos con información pública disponible proporcionada por cada una de las partes sobre indicadores del mercado laboral, el marco legislativo y su aplicación.
Someterá todo proyecto de informe al consejo para su aprobación.

Oficinas Administrativas Nacionales

Dependerá del gobierno federal de cada una de las partes.
Estará administrada por un secretario.
Colaborará con la comisión para la cooperación laboral.
Servirá de enlace con las dependencias gubernamentales de su parte, con las OAN de las otras partes y con el secretariado.
Proporcionará información pública disponible solicitada por el Secretariado, la OAN de otra parte y los CEE.
Establecerá reglas para la recepción de comunicaciones públicas sobre asuntos de la legislación laboral de otra parte.

Cuadro 3 OIT-ACLAN

OIT

Parámetros internacionales para leyes domésticas.
Normas comunes a países.
Corpus de leyes domésticas de alta calidad.
Monitoreo de cumplimiento.

ACLAN

Convenio entre los países.
Once principios laborales.
Promoción y efectiva aplicación del *corpus* de leyes domésticas

Países

ACLAN.
Cumplimiento a cargo de los países.
Obligación convenida de efectivo cumplimiento del interés del país

Países

(Adhesión de los convenios internacionales)

CUADRO 4

Las obligaciones asumidas por los países en el Acuerdo son:

Artículo 2. Niveles de Protección. Cada una de las partes garantizará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad y continuarán esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto.

Artículo 3. Medidas gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral. Cada una de las partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas.

Artículo 4. Acceso de los particulares a los procedimientos. Cada una de las partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno tengan acceso adecuado a los tribunales para la aplicación de la legislación laboral de cada parte.

Artículo 5. Garantías procesales. Cada una de las partes garantizará que los procedimientos ante sus tribunales del trabajo sean justos, equitativos y transparentes.

Artículo 6. Publicación. Cada una de las partes se asegurará que sus leyes, reglamentos y procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general relativas al Acuerdo se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o partes interesadas para su conocimiento.

Artículo 7. Información y conocimientos públicos. Cada una de las partes promoverá el conocimiento público de su legislación laboral.

CUADRO 5 PRINCIPIOS LABORALES Y NIVELES DE TRATAMIENTO CONFORME AL ACLAN

<i>Principios laborales</i>	<i>Revisión de la OAN e informe</i>	<i>Consulta ministerial opcional</i>	<i>Evaluación del CEE</i>	<i>Revisión del informe del CEE por parte del consejo</i>	<i>Consultas ministeriales</i>	<i>Panel arbitral</i>	<i>Contribución monetaria o suspensión de los beneficios del TLC</i>
1. Libertad de asociación y protección al derecho de organizarse	XXXXXXXX	XXXXXXXX					
2. Derecho a la negociación colectiva	XXXXXXXX	XXXXXXXX					
3. Derecho de huelga	XXXXXXXX	XXXXXXX					
4. Prohibición del trabajo forzado	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX			
5. Restricciones sobre el trabajo de menores	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX
6. Condiciones mínimas de trabajo	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX
7. Eliminación de la discriminación en el empleo	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX			

<i>Principios laborales</i>	<i>Revisión de la OAN e informe</i>	<i>Consulta ministerial opcional</i>	<i>Evaluación del CEE</i>	<i>Revisión del informe del CEE por parte del consejo</i>	<i>Consultas ministeriales</i>	<i>Panel arbitral</i>	<i>Contribución monetaria o suspensión de los beneficios del TLC</i>
8. Salario igual para hombres y mujeres	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX			
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX
10. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades	XXXXXXXX	XXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX			
11. Protección de los trabajadores migrantes	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX			

CUADRO 6
ANEXO 1: ACUERDO PARA LA COOPERACIÓN LABORAL
DE AMÉRICA DEL NORTE

Principios laborales

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse
2. Derecho a la negociación colectiva
3. Derecho de huelga
4. Prohibición del trabajo forzado
5. Restricciones sobre el trabajo de menores
6. Condiciones mínimas de trabajo
7. Eliminación de la discriminación en el empleo
8. Salario igual para hombres y mujeres según el principio de pago igual por trabajo igual en un establecimiento
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales
10. Indemnización en los casos de lesiones del trabajo o enfermedades ocupacionales
11. Protección de los trabajadores migratorios

CUADRO 7 LOS CASOS

<i>Casos</i>	<i>Peticionarios</i>	<i>Materia</i>	<i>OAN</i>	<i>Procedimientos</i>
Honeywell, 94001	International Brotherhood of Teamsters, AFL-CIO, STIMAHCS (FAT).	Principio Laboral 1, registro sindical.	EUA	Revisión: Actividades de cooperación. Consultas de gobierno a gobierno.
General Electric, 94002	United Electrical Workers, trabajadores involucrados (FAT).	Negativa de registro.	EUA	
Sony, 94003	International Labor Rights Fund, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, Coalition for Justice in the Maquiladoras and American Friends Service Committee.	Principio Laboral 1, negativa organización. Negativa de registro.	EUA	Consultas ministeriales. Programa de dos años de actividades, tres seminarios públicos. Estudio mexicano sobre registro sindical.
Sprint, 9501	Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM).	Principio Laboral 1, cierre de empresas y violación libertad de asociación.	México	Foro público EUA, organización Departamento de Trabajo. Estudio del Secretariado.
Pesca, 9601	Human Rights Watch/America, International Labor Rights Fund, Asociación Nacional de Abogados Democráticos.	Principio Laboral 1, registro de sindicato, derecho de representación colectiva.	EUA	Audiencia pública EUA. Estudio EUA sobre cumplimiento legislación laboral. Actividad de cooperación.
Maxi-Switch, 9602	Communication Workers of America, AFL-CIO, STRM, FESEBES.	Principio Laboral 1, registro sindical.	EUA	Audiencia pública EUA (suspendida). Se retiró la comunicación pública.

<i>Casos</i>	<i>Peticionarios</i>	<i>Materia</i>	<i>OAN</i>	<i>Procedimientos</i>
Maquiladora, mujeres, 9701	Human Rights Watch, Asociación Nacional de Abogados Democráticos de México.	Principio Laboral 7, discriminación de la mujer para empleo y despido por embarazo.	EUA	Aceptada revisión (14-VII-97).
Sony, 94003			EUA	Tres seminarios públicos sobre registro y reconocimiento de sindicatos (México, D. F., septiembre de 1995; San Antonio, Texas, noviembre de 1995; Monterrey, México, febrero de 1996). Estudio interno de México sobre registro de sindicatos. Reunión de las autoridades mexicanas con interesados. Estudio interno de Estados Unidos sobre casos de despido injustificado en Juntas de Conciliación y Arbitraje en Tamaulipas y Chihuahua, México.
Sprint, 94004			EUA	Plan Informe permanente del señor Reich al señor Bonilla, Avances judiciales del caso. Audiencia pública, Departamento del Trabajo de Estados Unidos (San Francisco, California 27-II-96). Estudio del Secretariado sobre el cierre repentino de empresas sobre el principio de libertad de organización y derechos de los trabajadores a organizarse. Publicación del informe sobre cierre de empresas y derechos laborales.