

CAPÍTULO QUINTO

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACLAN), RESOLUCIÓN DE DISPUTAS Y PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA LABORAL

I. Introducción	235
II. Diferencias entre el acuerdo laboral y el ambiental.	236
III. El diseño institucional del ACLAN	238
IV. Las comunicaciones públicas ante el ACLAN de 1994 a 2003. Evolución y balance.	242
1. Comunicación pública EUA 940001-Honeywell.	246
2. Comunicaciones públicas EUA 940002 y EUA 940004-General Electric	248
3. Comunicación pública EUA 940003-Sony	250
4. Comunicación pública MEX 9501-Sprint	254
5. Comunicación pública EUA 9601-Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca	257
6. Comunicación pública Estados Unidos 9602-Ma- xi-Switch	260
7. Comunicación pública EUA 9701-Discriminación en las maquiladoras.	262
8. Comunicación pública EUA 9702-Han Young.	263
9. Comunicación pública EUA 9703-Itapsa.	265
10. Comunicación pública CAN 98-1-Itapsa	267
11. Comunicación pública MEX 9801-Solec.	267
12. Comunicación pública MEX 9802-Manzana	270
13. Comunicación pública MEX 9803-DeCoster Egg Farm	272

14. Comunicación pública EUA 9801-Aeroméxico	274
15. Comunicación pública EUA-9802-Trabajo de menores en el agro	275
16. Comunicación pública MEX 9804-Memorándum de Entendimiento (MOU) entre el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos	275
17. Comunicación pública CAN 9802-Memorándum de Entendimiento (MOU) entre el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos	276
18. Comunicación pública EUA 9803-McDonald's	277
19. Comunicación pública EUA 9804-Servicio Postal Canadiense.	277
20. Comunicación pública CAN 99-1-EFCO-LPA.	278
21. Comunicación pública EUA 9901-TAESA.	279
22. Comunicación pública EUA 2000-01-Auto Trim y Custom Trim-Breed Mexicana	280
23. Comunicación pública EUA 2001-01-Duro Bag Manufacturing Corp. de Río Bravo, Tamaulipas.	281
24. Comunicación Pública Mexico 2001-1-Trabajadores inmigrantes de Nueva York	281
V. Las comunicaciones públicas del ACLAN de 1994 a 2003	282

CAPÍTULO QUINTO

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACLAN), RESOLUCIÓN DE DISPUTAS Y PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA LABORAL

I. INTRODUCCIÓN

Mencionamos en el capítulo anterior que el ACAAN y el ACLAN fueron negociados simultáneamente a fin de asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental y laboral de cada país y de promover la cooperación entre los tres países en estos ámbitos, y que con el propósito de alcanzar estas metas, los dos acuerdos proveen un marco institucional y entramado normativo similar, pero también presentan importantes diferencias, las cuales surgieron de las diferentes posiciones de actores claves en la negociación de los acuerdos y las diferentes sensibilidades políticas que los temas ambientales y laborales provocan en los tres países.

En la primera sección de este capítulo se analizan las principales diferencias que se dieron en el proceso de negociación de los acuerdos ambiental y laboral y el impacto resultante que tuvieron en el diseño institucional del segundo con respecto al primero. En la segunda sección se estudian las peticiones públicas que distintas coaliciones de grupos han presentado desde la entrada en operación del ACLAN hasta mayo de 2003, denunciando omisiones en la aplicación efectiva de la legislación laboral por parte de los gobiernos tanto de Canadá, México y los Estados Unidos, y la respuesta que han recibido por parte de las oficinas administrativas nacionales (OAN) de cada país, la Comisión de Cooperación Laboral (CCL) y los tres países en general. Asimismo, se destacan las actividades de cooperación que han emprendido los tres países en este periodo. En la parte final se hace una evaluación del ACLAN y sus mecanismos.

II. DIFERENCIAS ENTRE EL ACUERDO LABORAL Y EL AMBIENTAL

La propuesta original de Estados Unidos sobre un posible acuerdo paralelo laboral era similar al que resultó del acuerdo ambiental. Dicha propuesta contemplaba la creación de un secretariado independiente con poderes para revisar denuncias de organizaciones sociales e imponer sanciones al país que incurriera en un patrón persistente de omisión de la aplicación efectiva de su legislación laboral. Sin embargo, la oposición férrea de los gobiernos mexicano y canadiense, los cuales contaron con el apoyo del sector empresarial de los Estados Unidos, dieron como resultado diferencias sustanciales entre el texto de los acuerdos paralelos laboral y ambiental. Estas diferencias se explican, por varias razones fundamentales.

En primer lugar, los asuntos laborales son políticamente más sensibles en los tres países que los ambientales, por lo que los países miembros del TLCAN tuvieron mucho menor disposición a ceder autoridad sobre cuestiones laborales a instituciones supranacionales. Esta indisposición fue especialmente fuerte para el gobierno mexicano, pues en México el sector obrero organizado siempre ha tenido un papel esencial en el juego político. Sin embargo, también en Estados Unidos el sector empresarial mostró una gran preocupación sobre los posibles peligros inherentes a una comisión laboral independiente.

En segundo, las alianzas políticas alcanzadas a nivel interno en cada país determinaron el resultado final de la negociación. En Estados Unidos, el presidente Clinton logró obtener el apoyo de un número importante de ONG's ambientales para el ACAAN. En el caso del ACLAN, por el contrario, no contó con el apoyo de las organizaciones laborales de Estados Unidos, quienes nunca se conformaron con nada que no fuera equivalente a una carta social a la europea, en la que se establecieran estándares laborales comunes y un compromiso a elevar dichos estándares por parte de México y que pudieran hacerse cumplir a través de los tribunales internos y mediante sanciones internacionales.²⁸²

En las primeras fases de la negociación del ACLAN el gobierno mexicano se opuso fuertemente a cualesquier mecanismos para hacer cumplir el acuerdo que pudieran servir para restringir el comercio o comprometer

²⁸² Mayer, Frederick, 1998.

la soberanía del país. Sin embargo, conforme las negociaciones de los acuerdos paralelos se retrasaron, el apoyo en México para el TLCAN empezó a erosionarse. Temiendo una oleada creciente de oposición interna con sus consecuentes complicaciones para las elecciones presidenciales de 1994, los negociadores mexicanos modificaron su posición y empezaron a buscar fórmulas alternativas de compromiso, pero que no comprometieran la relación corporativa tradicional del gobierno sobre el sector obrero.

El gobierno canadiense también se opuso a la propuesta original estadounidense de un acuerdo laboral. El nuevo gobierno liberal de Canadá, el cual acababa de inaugurarse luego de una “crisis constitucional”, no estaba dispuesto a “venderse” a Estados Unidos y permitir mecanismos supranacionales y acuerdos que implicaran sanciones comerciales.²⁸³

El punto más álgido de contención y desacuerdo fue la propuesta de creación de una autoridad supranacional. Aunque México, Canadá y Estados Unidos estaban de acuerdo en la necesidad de un mecanismo internacional encargado de supervisar e implementar el acuerdo, los tres difirieron ampliamente respecto de su jurisdicción y poder, independencia y mecanismos para hacer cumplir los acuerdos.

Como fórmula de compromiso, y a fin de lograr un acuerdo, el gobierno estadounidense propuso que las denuncias de falta de cumplimiento de la legislación laboral presentadas por organizaciones sin vinculación gubernamental fueran presentadas y tramitadas ante oficinas administrativas nacionales (OANs). Las OANs se ubicarían al interior de la Secretaría o departamento del trabajo de cada país. Con esta propuesta de que fueran los propios gobiernos nacionales quienes decidirían si las denuncias de ONGs ameritaban consultas internacionales, la idea de un mecanismo supranacional independiente fue silenciosamente eliminado de la agenda de negociación.

De este modo, el ámbito de acción del ACLAN se limitó a asegurar que cada país cumpliera con su propia legislación, y la cuestión de los mecanismos para asegurar el cumplimiento del acuerdo se resolvería a nivel bilateral. Entre México y Estados Unidos las multas y la suspensión de beneficios comerciales se convertirían en los mecanismos potenciales para hacer cumplir el acuerdo, mientras que para el Canadá las sanciones

283 *Idem.*

comerciales no son aplicables, y las multas serían impuestas por los tribunales canadienses.

Todo lo anterior fue acompañado por las promesas usuales de parte de cada gobierno de mejorar los estándares laborales, incrementar la cooperación y fortalecer el sistema interno de administración de la legislación laboral.

La OAN de cada país tiene el poder de revisar las cuestiones laborales de los otros dos países. Sin embargo, las OAN son instituciones nacionales, y cualquier decisión de inmiscuirse en los asuntos laborales de otra de las partes se tendrán que tomar con mucho cuidado. En suma, a pesar del acuerdo laboral, los asuntos laborales continuarán siendo un asunto esencialmente nacional.

III. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL ACLAN

El objetivo central del ACLAN es promover que las autoridades de cada país apliquen de manera efectiva su propia legislación laboral nacional, y también administren en forma transparente dicha legislación. El ACLAN también considera entre sus objetivos mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en los territorios de los socios; estimular la cooperación; alentar la publicación y el intercambio de información laboral, así como realizar actividades de cooperación relativas a temas laborales.²⁸⁴ Otro de los objetivos es que las partes promuevan once principios laborales (véase cuadro 1), en términos de lo dispuesto por la legislación de cada socio y sin que constituyan normas comunes mínimas para dicha legislación, aunque sí se establecieron con el propósito de delimitar áreas de atención.²⁸⁵ Todos estos objetivos se establecen en la primera parte del ACLAN.

La parte segunda del ACLAN le otorga a cada país el derecho de adoptar o modificar sus propias normas, derecho que se matiza por el compromiso de buscar el mejoramiento de los estándares laborales. El ACLAN crea ciertas obligaciones para que las partes garanticen que aplican de manera efectiva su propia legislación laboral, como las de nombrar inspectores, vigilar el cumplimiento y promover la conciliación; garantizar el acceso de los particulares a los procedimientos ante los tribunales del

²⁸⁴ Artículo 1 (a), (c), (d) y (e) del ACLAN.

²⁸⁵ Artículo 1 (b) y anexo 1 del ACLAN.

trabajo y que dichos procedimientos sean justos, equitativos y transparentes; hacer públicas a la brevedad las leyes y normas en materia laboral, y promover el conocimiento público de la legislación laboral de cada parte. Todo ello con pleno respeto a la legislación nacional de cada socio.²⁸⁶

La parte tercera dispone la creación de una Comisión para la Cooperación Laboral (CCL), la cual tiene como órgano rector al Consejo Ministerial (integrado por los secretarios del Trabajo de México y Estados Unidos, y el ministro del Trabajo de Canadá y al Secretariado como órgano de apoyo, subordinado al Consejo. La Comisión cuenta con la colaboración de las OAN establecidas al interior de las dependencias federales del trabajo de cada gobierno.²⁸⁷ La parte cuarta establece los mecanismos de cooperación y evaluación, y, finalmente, la parte quinta establece un mecanismo de resolución de disputas relativas a denuncias en las que se alegue que alguna de las partes ha incurrido en un patrón persistente de violación de un número limitado y seleccionado de principios laborales.

A fin de alcanzar sus objetivos, el ACLAN establece un mecanismo de resolución de disputas de gobierno a gobierno respecto de casos en donde se alegan violaciones a las disposiciones del acuerdo. Antes de alcanzar la etapa de revisión por parte de un panel arbitral, cualquier disputa debe pasar por una etapa de consultas y de procedimientos de evaluación. Una parte puede solicitar consultas ministeriales a cualquier otra parte respecto de cualquier asunto relacionado con el ámbito de validez del ACLAN. Pero niveles más altos de revisión se aplican solamente respecto de reclamaciones en las que se alega incumplimiento de once principios laborales establecidos en el ACLAN (de acuerdo con una clasificación en tres grupos discutidos a continuación), y siempre y cuando el asunto se relacione con el comercio y se encuentre cubierto por leyes laborales mutuamente reconocidas.

²⁸⁶ Segunda parte, "Obligaciones", artículos 2o.-7o. del ACLAN.

²⁸⁷ El Consejo se reúne de manera anual y aprueba el programa trinacional de actividades de cooperación, así como el plan de trabajo y el presupuesto del Secretariado. El Consejo tiene como obligaciones dictar y facilitar la puesta en práctica del Acuerdo, y vale la pena señalar que toma prácticamente todas las decisiones por consenso. El Secretariado, establecido inicialmente en Dallas, Texas, y actualmente sito en Washington, está financiado en partes iguales por México, Estados Unidos y Canadá. Está presidido por un director ejecutivo, nombrado trianualmente, y funcionarios nacionales de los tres países socios. El primer director ejecutivo fue el canadiense John McKennirey (quien cumplió su trienio, y el Consejo lo ratificó por un periodo adicional). Actualmente, el mexicano Alfonso Oñate preside el Secretariado.

CUADRO 1

PRINCIPIOS LABORALES DEL ACLAN

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.	Garantizar que los trabajadores puedan instituir organizaciones y unirse a ellas libremente.
2. Derecho a la negociación colectiva.	Proteger el derecho para negociar colectivamente condiciones de empleo
3. Derecho de huelga.	Proteger el derecho para la defensa de los intereses de los trabajadores.
4. Prohibición del trabajo forzado.	Excepto en casos aceptados por las partes.
5. Restricciones sobre el trabajo de menores.	Cada parte fija la edad mínima para trabajar.
6. Condiciones mínimas de trabajo.	Incluye salario mínimo y pago de tiempo extra. Cada Parte establece su nivel de salario mínimo.
7. Eliminación de la discriminación en el empleo.	Por causa de raza, sexo, religión, edad u otros conceptos. No incluye requisitos o acreditaciones para el empleo, ni prácticas de buena fe.
8. Salario igual para hombres y mujeres.	Pago igual por trabajo igual.
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.	Prescribir y aplicar normas que reduzcan las causas de lesiones y enfermedades ocupacionales.
10. Indemnización en casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.	Establecer un sistema que prevea beneficios y compensaciones en estos casos.
11. Protección de los trabajadores migratorios.	Proporcionar a los trabajadores migratorios la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a condiciones de trabajo (es decir, trato nacional en condiciones de trabajo, sin importar la condición migratoria).

Cualquier OAN puede iniciar consultas con la OAN de otro de los países respecto al derecho laboral, a la implementación del derecho laboral o las condiciones del mercado laboral. Además, el ACLAN autoriza que ciudadanos u organizaciones no gubernamentales puedan presentar denuncias ante su propia OAN respecto a la implementación de la legislación laboral de los otros países miembros. Si la OAN ante la cual se presentó la denuncia decide que existen elementos que ameritan una acción ulterior, puede solicitar consultas ante la OAN extranjera. Una vez que las OAN han llevado a cabo consultas, pueden llegar a recomendarse consultas ministeriales.

Si un asunto se mantiene sin resolver tras las consultas ministeriales, cualquiera de las partes puede solicitar la creación de un comité evaluador de expertos (CEE) para que analice el asunto y emita un reporte. Para cuestiones no resueltas por un CEE, las partes en disputa pueden celebrar consultas y eventualmente conformar un panel arbitral. En última instancia, el arbitraje puede conducir a sanciones monetarias.

El ACLAN establece once principios laborales, a los que divide en tres grupos. La posibilidad de denunciar violaciones a estos principios y obtener un remedio en caso de incumplimiento de los mismos depende del grupo al que pertenezcan.

Los principios 1, 2 y 3 comprenden el primer grupo, y las denuncias en que se reclama su violación por parte de cualquiera de los países son revisadas por las OAN y están sujetas a revisión del Consejo Ministerial. Las reclamaciones de violaciones a estos principios, sin embargo, no pueden ser revisadas por un comité de expertos, y no se establece ninguna sanción en caso de incumplimiento de estos principios por alguna de las partes.

El segundo grupo comprende principios sujetos a revisión tanto por las OAN como a consultas ministeriales y a revisión por parte de un comité de expertos, pero no pueden ser sujetos a la revisión de un panel arbitral y la imposición de sanciones. Este grupo comprende los principios 4, 7, 8 10 y 11.

Los principios incluidos en el tercer grupo pueden ser sujetos a una revisión tanto de las OAN como a consultas ministeriales, así como a revisión por parte de un comité de expertos y/o de un panel de arbitraje, y en última instancia su violación se sujeta a sanciones monetarias. Este grupo se limita a los principios 5, 6 y 9.

En otras palabras, el ACLAN concibe la solución de controversias como un último recurso de acción entre las partes, y ofrece plena oportuni-

dad de resolver los asuntos de manera cooperativa y no mediante la confrontación. Por tanto, acota los temas que pueden ser motivo de la solución de controversias a tres exclusivamente: seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores y salarios mínimos y cuando un asunto sobre cualquiera de estos temas se haya evaluado previamente en un comité de expertos y no haya sido resuelto a satisfacción de las partes.²⁸⁸

En suma, el ACLAN, al igual que el ACAAN, establece un vínculo sin precedente entre la sociedad y los gobiernos de los tres países. A la luz del Acuerdo, el público puede llevar a la atención de las OAN asuntos sobre la legislación laboral de cualquiera de los países de América del Norte. El ACLAN otorga a la sociedad la facultad de exponer internacionalmente estos asuntos mediante las comunicaciones públicas. Además, una comunicación pública puede accionar una revisión en diferentes niveles. La revisión puede ser entre los gobiernos —a nivel administrativo primero, y luego a nivel ministerial—. A continuación analizamos —como lo hicimos en el caso del ACAAN— las comunicaciones públicas que se han presentado desde la entrada en vigor del ACLAN.

IV. LAS COMUNICACIONES PÚBLICAS ANTE EL ACLAN DE 1994 A 2003. EVOLUCIÓN Y BALANCE

Entre 1994 y 2003 se presentaron 25 comunicaciones públicas ante alguna de las tres OAN. En Estados Unidos se recibieron dieciséis; en México, seis, y en Canadá, dos. Del total de comunicaciones públicas, dieciséis se refieren a una presunta falta de aplicación de la legislación laboral por parte de las autoridades de México, siete en contra de las autoridades estadounidenses y dos de las canadienses. (Véanse cuadros 2 y 3).

El ritmo de presentación de las comunicaciones públicas ha variado mucho. Si bien en 1994 la presentación de comunicaciones públicas fue relativamente amplia (cuatro) ante la novedad del Acuerdo, el año siguiente descendió sensiblemente a sólo una, y los siguientes dos años se mantuvo en una o dos anuales. En 1998 hubo un auge inusitado con el mayor número de comunicaciones públicas hasta el momento (diez) para luego desplomarse a tan sólo dos en 1999, una en 2000 y dos en 2001. (Véase cuadro 2).

²⁸⁸ Artículo 27 del ACLAN.

CUADRO 2

NÚMERO DE COMUNICACIONES PÚBLICAS
PRESENTADAS Y DE SOLICITUDES DE CONSULTAS
MINISTERIALES, 1994-2003

<i>Año de presentación</i>	<i>Comunicaciones públicas</i>	<i>Consultas ministeriales</i>
1994	4	1
1995	1	1
1996	2	1
1997	3	3
1998	10	5
1999	2	1
2000	1	1
2001	2	
2002		
2003		
<i>Total</i>	25	13

En los cuadros 3 y 4 se presentan la distribución de las comunicaciones públicas por OAN que revisó y las retiradas por los peticionarios o rechazadas por las OANs en el periodo 1994 y 2003. A continuación se discuten las 25 comunicaciones una por una.

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNICACIONES PÚBLICAS
POR OAN QUE REVISA, 1994-2003

<i>Año de presentación</i>	<i>OAN que revisa</i>		
	<i>Canadá</i>	<i>EUA</i>	<i>México</i>
1994	—	4	—
1995	—	—	1
1996	—	2	—
1997	—	3	—
1998	2	4	4
1999	1	1	—
2000	—	1	—
2001		1	1
2002			
2003			
<i>Total</i>	3	16	6

CUADRO 4

COMUNICACIONES PÚBLICAS PRESENTADAS
Y RETIRADAS POR LOS PETICIONARIOS O DESECHADAS
POR LAS OAN, 1994-2003

<i>Año</i>	<i>Total de CP</i>	<i>Retirada por peticionarios</i>	<i>Desechada por OAN</i>	<i>Comunicación pública</i>	<i>Resultado</i>
1994	4	1	0	EUA 940004-General Electric	OAN EUA suspendió la revisión por solicitud del peticionario
1995	1	0	0	—	—
1996	2	1	0	EUA 9602-Maxi Switch	El peticionario logró su propósito. OAN EUA suspendió la revisión.
1997	1	1	0	EUA 9702-Han Young	OAN EUA completó la revisión. Hubo consultas ministeriales.
1998	10	—	1	EUA 9801-Aeroméxico	OAN EUA la rechazó.
	—	—	1	EUA 9802-Trabajo de menores en agro	OAN EUA suspendió la revisión porque el peticionario no proporcionó información suficiente.
	—	1	—	CAN 98-2-MOU Canadá	OAN Canadá la rechazó

<i>Año</i>	<i>Total de CP</i>	<i>Retirada por peticionarios</i>	<i>Desechada por OAN</i>	<i>Comunicación pública</i>	<i>Resultado</i>
	—	1	—	EUA 9803-McDonald's	Peticionario logró su propósito. OAN EUA suspendió la revisión.
	—	—	1	EUA 9804-Servicio Postal Canadiense	OAN EUA la rechazó.
1999	2	1	1	CAN 99-1 EFCO-LPA	OAN Canadá la rechazó.
2000	1	—	—	EUA 2001-01 Duro Bag Manufacturing Corp	OAN de EUA la rechazó.
2001	2			MEX 2001-1 Trabajadores inmigrantes de Nueva York	OAN de México solicitó a OAN de EUA que tome medidas para resolver los problemas de comunicación con los trabajadores migratorios.
<i>Total</i>	25	5	6		

1. Comunicación pública EUA 940001 - Honeywell

En febrero de 1994, apenas un mes después de la entrada en vigor del ACLAN, el sindicato International Brotherhood of Teamsters²⁸⁹ de Estados Unidos presentó la primera comunicación pública del ACLAN ante

²⁸⁹ Es el sindicato industrial más importante de Estados Unidos con 1.4 millones de miembros. Agrupa trabajadores tanto en Estados Unidos como en Canadá en las industrias del transporte, construcción, manufactura, hospitales, oficinas gubernamentales y aerolíneas, entre otros. Se ha caracterizado por promover iniciativas agresivas de negociación colectiva y solidaridad internacional. Véase <http://www.teamster.org> y Lance Compa, "Los sindicatos norteamericanos y el Tratado de Libre Comercio", *Revista de Trabajo*, p. 169.

la OAN de Estados Unidos. Se refiere a supuestas violaciones a la libertad de asociación y la protección al derecho a organizarse en la empresa Honeywell Manufacturas de Chihuahua, S. A., en Chihuahua, Chihuahua, maquiladora dedicada a la producción de equipo electrónico.²⁹⁰

Se alegó despido de trabajadoras por sus actividades sindicales con el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCS), afiliado al Frente Auténtico del Trabajo (FAT).²⁹¹ La mayoría de las trabajadoras no presentaron quejas ante las autoridades competentes, excepto una.²⁹² Se alegaron prácticas intimidatorias a estas trabajadoras por parte de la empresa para que no apoyaran al STIMAHCS, y para que las simpatizantes renunciaran a sus empleos y no presentaran denuncias ante la JFCA.²⁹³

Si bien el sindicato de los Teamsters se refiere a presuntas violaciones a la libertad de asociación, no habla de omisiones de aplicación de la ley laboral por parte del gobierno mexicano, sino por parte de la empresa. Además, se solicitan acciones a la OAN de Estados Unidos. La OAN de Estados Unidos la aceptó para su revisión en abril de 1994 y en el proceso de revisión recopiló información tanto del sindicato que presentó la comunicación pública como de la empresa. También llevó a cabo una audiencia pública en septiembre de 1994, en Washington, en la cual las personas interesadas en la revisión proporcionaron información adicional, de manera verbal y por escrito. Además, la OAN de Estados Unidos solicitó consultas con la OAN de México en relación con la legislación laboral pertinente; acudió a consultores particulares y recopiló literatura sobre los temas relevantes de la revisión.²⁹⁴

A partir de dicha información, elaboró un informe, presentado en octubre de ese año. En él consolidó esta comunicación pública y la de General Electric, que se detalla a continuación. Al final del informe, la OAN de Estados Unidos concluyó que los trabajadores despedidos parecían conocer su derecho de acudir a las JFCA, y sin embargo prefirieron aceptar acuerdos económicos con la empresa. Si bien reconocía que la situación

²⁹⁰ “Before the United States National Administrative Office, Bureau of International Labor Affairs, United States Department of Labor, In re: Honeywell Inc., Complaint”, 14 de febrero de 1997 (comunicación pública 940001), p. 1.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 4.

²⁹² *Ibidem*, p. 3.

²⁹³ Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA).

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 9.

económica en México les dificultaba esperar a que la JFCA emitiera su decisión, no podía afirmar que el gobierno de México hubiera faltado en el cumplimiento de su legislación laboral, pues los trabajadores habían aceptado el acuerdo económico con la empresa. Esto impidió poner en claro la eficiencia en el desempeño de la JFCA.

La OAN de Estados Unidos hizo finalmente algunas recomendaciones al secretario del Trabajo de Estados Unidos, como las de que las tres OAN participaran en actividades de cooperación relativas a la libertad de asociación y el derecho de los trabajadores a organizarse, tales como la preparación de seminarios o conferencias sobre el tema con la participación de autoridades estatales y federales. También recomendó mejorar la información al público sobre el ACLAN y su funcionamiento, y propuso que las OAN hicieran una campaña de información y educación pública. No recomendó consultas ministeriales.

Ante esta conclusión, el sindicato estadounidense que presentó la comunicación pública calificó al ACLAN de fraude. Desde la perspectiva de los sindicatos, la OAN de Estados Unidos utilizó un criterio amplio para aceptar la comunicación pública para su revisión, y otro restrictivo en relación con las cuestiones de aplicación y cumplimiento de la legislación laboral mexicana.²⁹⁵ Cabe mencionar que el sector privado también se mostró crítico de la OAN por su aceptación de esta comunicación pública.²⁹⁶

2. Comunicaciones públicas EUA 940002 y EUA 940004-General Electric

Simultáneamente a la comunicación pública sobre Honeywell, el sindicato estadounidense United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE)²⁹⁷ presentó una comunicación pública ante la OAN de Es-

²⁹⁵ Lance Compa, "The First NAFTA Labor Cases", *A New International Labor Rights Regime Takes Shape* (1995).

²⁹⁶ Véase el comentario escrito del *U.S. Council for International Business* en el cual se señala que la OAN de Estados Unidos no debió aceptar esta comunicación ni la relativa a General Electric para revisión, ni tampoco realizar las audiencias, pues ambas se referían a la conducta de las empresas en particular, y no a la del gobierno de México. Además, aseguraba que el requisito conforme al reglamento de la OAN de buscar solucionar el conflicto entre las empresas y los sindicatos involucrados ante las autoridades laborales competentes no se había empleado.

²⁹⁷ El UE es un sindicato nacional independiente, fundado en 1936 en Estados Unidos. Afilia a más de 40 mil trabajadores manufactureros, maquinistas, oficinistas, de in-

tados Unidos sobre los trabajadores de la empresa Compañía Armadora, subsidiaria de General Electric en Ciudad Juárez, Chihuahua, maquiladora de motores eléctricos.²⁹⁸ Esta comunicación pública se presentó dos veces, aunque la segunda vez se retiró antes de que se completara la revisión.

Se refería a la presunta violación de la libertad de asociación y el derecho de los trabajadores de esa planta a organizarse por parte de la empresa, que despidió o presionó para que renunciaran más de 100 trabajadores de la planta, entre los cuales había activistas sindicales que pretendían afiliarse al STIMAHCS.²⁹⁹

La OAN de Estados Unidos aceptó la comunicación pública para revisarla. Sin embargo, en este caso, de la misma manera que en el anterior, los alegatos de basan en presuntas violaciones por la empresa, y no por el gobierno de México.

En su revisión, la OAN de Estados Unidos obtuvo información adicional del UE, de la empresa y del público interesado mediante la misma audiencia que llevó a cabo para la comunicación pública de Honeywell. Además, la OAN de Estados Unidos solicitó consultas con la OAN de México; acudió a expertos y recopiló literatura sobre temas relevantes para la revisión.³⁰⁰

Reportó sus hallazgos en un informe consolidado con la comunicación pública de Honeywell. Por ello, se trata de la misma conclusión; esto es, que los trabajadores despedidos conocían sus derechos, y, por tanto, sabían que podían acudir a la JFCA para presentar quejas. Sin embargo, la mayoría renunció a este derecho y aceptó arreglos individuales con la empresa. Esto impidió a las autoridades mexicanas conocer los casos, y por ello no podía determinarse si se omitió aplicar la legislación mexicana de manera efectiva. Se afirma también que los casos de los trabajadores que sí se presentaron ante la JFCA estaban pendientes de resolución.³⁰¹

Las conclusiones y la mera recomendación de efectuar actividades de cooperación con México despertaron reacciones negativas por parte del UE, que volvió a presentar la comunicación pública (EUA 940004) unos

yección de plásticos, choferes, trabajadores del metal y empleados públicos, entre otros. Véase <http://www.igc.apc.org/unitedelect/>

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 1.

²⁹⁹ *Ibidem*, pp. 1 y 4.

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 9.

³⁰¹ *Ibidem*, pp. 30 y 31.

meses después, cuando no habían terminado los procedimientos pertinentes ante las autoridades laborales mexicanas. El UE la retiró en enero de 1995, cuando la situación de los trabajadores se resolvió en los tribunales laborales pertinentes.³⁰²

3. Comunicación pública EUA 940003-Sony

En agosto de 1994, seis meses después de la entrada en vigor del ACLAN, y cuando aún no se había dado a conocer el resultado de la revisión de las primeras dos comunicaciones públicas presentadas, tres organizaciones no gubernamentales estadounidenses y una mexicana presentaron una comunicación pública ante la OAN de Estados Unidos. La Asociación Nacional de Abogados Democráticos, el International Labor Rights Education and Research Fund, la Coalition for Justice in Maquiladoras y el American Friends Service Committee³⁰³ denunciaron en dicha comunicación pública la presunta violación por parte de las autoridades laborales

³⁰² Comunicación pública 940003 (1995), p. 9.

³⁰³ International Labor Rights Fund es una organización no gubernamental fundada en 1986 para defender los derechos humanos, laborales, religiosos y de otros grupos, mediante la supervisión de las condiciones de trabajo y el libre ejercicio de los derechos de asociación y negociación colectiva de los trabajadores (<http://gwis2.circ.gwu.edu/~laser/ILRF.HTM>). Coalition for Justice in Maquiladoras es una organización no gubernamental formada en El Paso, Texas, en febrero de 1991 por 50 organizaciones ecologistas, laborales y religiosas de Estados Unidos y México. Defiende los principios de eliminación de la discriminación por género, negociación colectiva, eliminación del empleo de menores, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y eliminación del acoso sexual. (Cfr. Garza Toledo, Enrique de la, *Los sindicatos mexicanos frente al Tratado de Libre Comercio*, 1994, p. 183).

American Friends Service Committee es una organización independiente fundada en 1917 con el objetivo de apoyar a las víctimas civiles de la Primera Guerra Mundial. Actualmente cuenta con una oficina principal en Filadelfia y nueve oficinas regionales en Estados Unidos, así como operaciones en 30 países. Apoya víctimas civiles de guerras y represión, así como a personas en condiciones de pobreza extrema; lleva a cabo proyectos en América Latina y el Caribe, con el fin de ayudar a las personas a utilizar sus recursos y potencialidades; apoya los derechos de trabajadores indocumentados y refugiados. (<http://biosun1.harvard.edu/~horton/afscover.html> y http://admis.earlham.edu/earlham/activities/outreach/american_friends_service.html)

La Asociación Nacional de Abogados Democráticos es una red de profesionales legales en México, quienes proporcionan sus servicios en favor de la defensa de la democracia y los derechos humanos. Forma parte de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio. (<http://www.laneta.apc/rmalc/>)

mexicanas del principio de libertad de asociación y el derecho a organizarse de los trabajadores de la empresa Magnéticos de México, S. A. de C. V., subsidiaria de Sony en Nuevo Laredo, Tamaulipas. Esta empresa, dedicada a la producción de discos para computadora, así como cintas de audio y vídeo, en ese momento empleaba en cinco plantas, alrededor de 1,700 trabajadores sindicalizados, de los cuales 80% eran mujeres.³⁰⁴

Las organizaciones que presentaron la comunicación pública argumentaban, por un lado, que la empresa interfirió en la elección sindical; despidió trabajadores que formaban parte de la planilla alternativa; presionó a los trabajadores para que desistieran de participar en dicha planilla mediante amenazas, degradaciones y cambios de horario, y colaboró con la policía en una represión violenta durante un “paro laboral”. Por otro lado, señalaban que el gobierno de México había violado los derechos constitucionales a la libertad de asociación de los trabajadores de Sony al negar el registro de un sindicato independiente por razones políticas.³⁰⁵

En Sony tuvo lugar una pugna sindical entre el Sindicato de Trabajadores en Industrias Establecidas en Nuevo Laredo al Amparo del Programa de Industrialización para la Zona Fronteriza Norte (STIENL), afiliado a la CTM, al cual los trabajadores estaban afiliados originalmente, y el Sindicato Único de Trabajadores de la Compañía Magnéticos de México (SUTCMM), sindicato independiente. Por otro lado, las autoridades de la JFCA de Ciudad Victoria negaron el registro a este sindicato por omisiones técnicas (falta de copias de documentos) y porque existía una organización sindical titular del contrato colectivo de trabajo que representaba a los promoventes.³⁰⁶

Los afectados recurrieron al amparo, pero no agotaron los recursos legales a su alcance.³⁰⁷

³⁰⁴ Comunicación pública 940003, pp. 1-4.

³⁰⁵ *Ibidem*, pp. 13-17.

³⁰⁶ La Ley Federal del Trabajo establece que:

“El registro [a un sindicato] podrá negarse únicamente:

Si el sindicato no se propone la finalidad prevista en el artículo 356;

Si no se constituyó con el número de miembros fijado en el artículo 364, y

Si no se exhiben los documentos a que se refiere el artículo anterior.

Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades correspondientes podrá negarlo” (véase artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo).

³⁰⁷ *Ibidem*, pp. 98-126.

En octubre de 1994, la OAN de Estados Unidos aceptó la comunicación pública para revisar las presuntas violaciones por parte del gobierno mexicano a la libertad de asociación y el derecho de los trabajadores a organizarse. Conforme a su proceso de revisión, la OAN de Estados Unidos obtuvo información de los interesados directamente y en la audiencia pública que realizó en febrero de 1995. También consultó a la OAN de México. Todo ello formó parte de un informe público que dio a conocer en abril de 1995.³⁰⁸

La OAN de Estados Unidos recomendó actividades de cooperación entre México, Estados Unidos y Canadá sobre temas laborales y un estudio para explorar las prácticas de las JFCA en relación con las demandas de trabajadores por despido injustificado, ya que las prácticas de optar por la liquidación, en lugar de buscar la reinstalación se habían encontrado también en los casos Honeywell y General Electric. Hasta el momento no se ha hecho público ese estudio.

En cuanto al registro sindical, recomendó al secretario del Trabajo de Estados Unidos solicitar al secretario del Trabajo y Previsión Social de México consultas ministeriales en relación con el cumplimiento efectivo y aplicación de las leyes sobre registro sindical y el funcionamiento de dicho procedimiento, ya que consideraba que el registro en este caso se había negado por detalles técnicos.³⁰⁹

En abril de 1995, el secretario del Trabajo de Estados Unidos solicitó consultas ministeriales conforme al ACLAN, al secretario del Trabajo y Previsión Social de México sobre el registro de asociaciones sindicales. El secretario del Trabajo de México aceptó la solicitud, y como resultado de las mismas, ambos secretarios adoptaron resoluciones que endosó la ministra del Trabajo de Canadá. Acordaron llevar a cabo: *a*) un programa de trabajo conjunto que desarrollarían las OAN de los tres países; *b*) un estudio por expertos mexicanos sobre la legislación laboral de México en la materia y su aplicación, y *c*) reuniones entre las autoridades laborales federales de México con los trabajadores, la empresa y autoridades laborales locales involucradas en el asunto.³¹⁰

El programa de trabajo conjunto desarrollado por las OAN consistió en tres seminarios abiertos al público sobre el registro de asociaciones

³⁰⁸ *Ibidem*, pp. 9 y 10.

³⁰⁹ *Ibidem*, pp. 23-32.

³¹⁰ *Idem*.

sindicales en México, Estados Unidos y Canadá.³¹¹ El estudio por expertos independientes mexicanos fue sobre los procedimientos de registro de asociaciones en México y su aplicación.³¹² En opinión del grupo de expertos, el sistema de registro de asociaciones en México “constituye indudablemente un medio de control gubernamental” y “...no existe una voluntad oficial de otorgar registro a todo aquel que lo solicite sin importar si cumple o no, aun medianamente, con las exigencias legales”.³¹³ Las reuniones que acordaron los secretarios del Trabajo de México y Estados Unidos se llevaron a cabo entre funcionarios de STPS y: a) trabajadores de la empresa, b) autoridades laborales locales y c) representantes de la empresa.³¹⁴

En 1996, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos dieron a conocer los resultados de las acciones realizadas, mediante una publicación en español e inglés, con lo cual quedó concluido el proceso de consultas ministeriales.³¹⁵

En ese año, las organizaciones que presentaron la comunicación pública solicitaron al secretario del Trabajo de Estados Unidos que reabriera las consultas ministeriales, ya que el asunto sobre el registro del sindicato independiente no se había resuelto. El secretario estadounidense encargó a la OAN de Estados Unidos que preparara un informe de seguimiento, que se hizo público a finales de ese año. En ese informe, la OAN de Estados Unidos concluyó que dos decisiones de la Suprema Corte de Justicia en relación con la posibilidad de la coexistencia de más de un sindicato en una misma dependencia gubernamental,³¹⁶ el proyecto del Partido Acción Nacional de México para reformar la Ley

³¹¹ *Ibidem*, pp. 9-47.

³¹² *Ibidem*, pp. 85-92.

³¹³ *Ibidem*, pp. 90 y 91.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 96.

³¹⁵ *Idem*.

³¹⁶ Las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia se refieren a los casos de los trabajadores del Sindicato de Personal Académico de la Universidad de Guadalajara y del Sindicato de Solidaridad de Trabajadores del Estado de Oaxaca y dependencias descentralizadas. En ambos casos la Suprema Corte decidió por unanimidad que con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe limitarse el número de sindicatos que se formen en las *dependencias gubernamentales*. Cabe aclarar que ese caso no tiene relación con el de Sony, porque esos trabajadores no se rigen por la Ley Federal del Trabajo, sino por la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado.

Federal del Trabajo³¹⁷ y los principios de la política laboral impulsada por el gobierno federal en 1996, la Nueva Cultura Laboral, daban indicios de cambios en materia laboral en México.³¹⁸

4. *Comunicación pública MEX 9501-Sprint*

En febrero de 1995, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) presentó una comunicación pública ante la OAN de México, en la cual denunciaba la presunta violación de la legislación laboral de Estados Unidos respecto al principio de libertad de asociación y el derecho a organizarse de los trabajadores de la empresa “La Conexión Familiar”, subsidiaria de Sprint en San Francisco, California.³¹⁹ Dicha empresa, dedicada a las telecomunicaciones, en particular, a los servicios de larga distancia en español de Estados Unidos a México, se caracteriza por no tener sindicatos (*union-free*) en todas sus filiales en el mundo.³²⁰

Según los hechos descritos en la comunicación pública, en febrero de 1994, empleados de “La Conexión Familiar” comenzaron a organizarse con apoyo del sindicato Communications Workers of America (CWA).³²¹ Conforme a las disposiciones de Estados Unidos, tanto los trabajadores como la empresa iniciaron sus campañas respectivas, en favor y en contra de la formación de un sindicato. La empresa despidió trabajadores de origen latino, y una semana antes de la fecha establecida por la Junta Nacional de Relaciones Laborales (JNRL) para la elección sindical, la empresa cerró las oficinas en San Francisco, por presuntos problemas financieros gra-

³¹⁷ La iniciativa del PAN de 1995 elimina la discrecionalidad de las autoridades competentes para negar el registro sindical.

³¹⁸ U.S. National Administrative Office, Bureau of International Labor Affairs, Department of Labor, “U.S. National Administrative Office Submission No. 940003 Follow-up Report”, pp. 9 y 10.

³¹⁹ “Comunicación pública presentada por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana ante la Oficina Administrativa Nacional de los Estados Unidos Mexicanos”, 1995 (comunicación pública 9501 / OAN MEX).

³²⁰ Conforme a las ponencias de líderes sindicales europeos presentadas en el foro efectuado como resultado de las consultas ministeriales en este caso, Sprint manifiesta en su manual de operaciones para la gerencia ser una empresa libre de sindicatos. Véase transcripción del foro en Secretariado, *Cierre de empresas y derechos laborales...*

³²¹ CWA es el sindicato de telecomunicaciones más grande en Estados Unidos y Canadá, con 600 mil miembros tanto en el sector público como en el privado. Véase <http://www3.cwa-union.org/>

ves. Un total de 235 empleados quedaron sin trabajo.³²² Los trabajadores y CWA acudieron a la JNRL e iniciaron un juicio contra la subsidiaria de Sprint en San Francisco, por el presunto cierre de la empresa para impedir la formación del sindicato, en clara violación de su libertad de asociación y de su derecho a organizarse.

El STRM abordaba en la comunicación pública sus preocupaciones en torno de la globalización y la posible firma de una alianza estratégica entre Sprint y Teléfonos de México. Además, afirmaba que Sprint aplicaba políticas corporativas para impedir la sindicalización de sus trabajadores en sus plantas alrededor del mundo.³²³

Cabe destacar que como en las comunicaciones públicas anteriores, en este caso también se habla de las prácticas de una empresa, y no de la falta de aplicación efectiva de la legislación laboral por el gobierno estadounidense. Al respecto, la comunicación pública sólo insinúa que el procedimiento administrativo ante las autoridades laborales de ese país es extenso e impide aplicar la legislación laboral estadounidense de manera efectiva.

La OAN de México revisó la comunicación pública de acuerdo con su reglamento. La revisión se centró en el marco jurídico estadounidense que protege y promueve la libertad de asociación y el derecho de los trabajadores a organizarse. Emitió un informe en el cual describió la formación de sindicatos en Estados Unidos, el ámbito de competencia de la JNRL, los procedimientos de elección sindical, las prácticas laborales desleales, el resarcimiento de daños al trabajador, el cierre de una empresa por motivos financieros y la relación entre los asuntos presentados en la comunicación pública y las obligaciones del ACLAN.³²⁴

Para integrar el informe, la OAN de México solicitó una consulta con la OAN de Estados Unidos sobre la legislación en la materia. No llevó a cabo sesiones informativas ni otros procedimientos adicionales a su alcance conforme a su reglamento.³²⁵

En el informe, la OAN de México recomendó a su secretario del Trabajo y Previsión Social efectuar una consulta ministerial entre México y

³²² Comunicación pública 9501.

³²³ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

³²⁴ Oficina Administrativa Nacional de México para el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Informe sobre la revisión de la Comunicación Pública 9501/OAN MEX".

³²⁵ *Idem*.

Estados Unidos respecto a “los efectos que tiene el principio de libertad de asociación y el derecho a organizarse de los trabajadores, ante el cierre repentino del centro de trabajo” con el fin de profundizar el análisis.³²⁶ En junio de 1995, el secretario del Trabajo y Previsión Social de México solicitó consultas ministeriales al respecto con su contraparte estadounidense, quien aceptó llevarlas a cabo.³²⁷

Las resoluciones adoptadas en las consultas ministeriales, que endosó el ministro del Trabajo de Canadá, incluyeron tres acciones: primera, el secretario del Trabajo de Estados Unidos mantendría informado al secretario del Trabajo y Previsión Social de México sobre los avances del caso particular conforme al sistema jurídico estadounidense, y una vez concluido, el Departamento del Trabajo de dicho país presentaría un informe a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México; segunda, el secretariado de la CCL realizaría un estudio sobre los efectos que tiene el cierre repentino del centro de trabajo en el principio de libertad de asociación y el derecho a organizarse de los trabajadores en los tres países; tercera, el Departamento del Trabajo de Estados Unidos organizaría un foro público en San Francisco, California, en el cual participarían delegaciones tripartitas mexicanas y canadienses, para dar oportunidad a los interesados de expresar sus inquietudes sobre el tema.³²⁸

Con relación a la primera resolución —el compromiso del secretario del Trabajo de Estados Unidos de mantener informado al secretario del Trabajo y Previsión Social de México sobre los avances del caso particular conforme al sistema jurídico de ese país— cuando los secretarios del Trabajo de ambos países la acordaron, el caso de Sprint ya había pasado por dos etapas (la resolución inicial y una apelación). Hasta el momento no se conoce el informe el Departamento del Trabajo estadounidense a México sobre el resultado del caso en particular para desahogar este inciso.

En relación con la segunda resolución, el Secretariado laboral llevó a cabo el estudio mencionado, y lo publicó. El estudio concluye respecto a Estados Unidos, que si bien el cierre repentino y total relacionado con el ejercicio de la libertad de asociación es una práctica poco frecuente en ese país, las amenazas de cerrar las empresas para evitar la sindicali-

³²⁶ Informe sobre la revisión de la comunicación pública 9501/OAN MEX, *op. cit.*, p. 19.

³²⁷ Boletines de prensa STPS, # 138/95 y 173/95.

³²⁸ Resoluciones adoptadas-consultas ministeriales-comunicación pública 9501.

zación son muy continuas, lo cual es poco frecuente en Canadá y en México.³²⁹

En relación con la tercera resolución, se efectuó un foro público en febrero de 1996, en San Francisco, California.³³⁰ Participaron delegaciones tripartitas de México, Estados Unidos y Canadá, así como representantes de sindicatos de comunicaciones, ex empleadas de “La Conexión Familiar” y académicos interesados en el asunto. En octubre de 1996, el Secretariado presentó al Consejo de la Comisión un proyecto de informe, y finalmente, el 7 de junio de 1997, el Secretariado publicó en los tres idiomas su estudio titulado “Cierre de empresas y derechos laborales. Los efectos del cierre repentino de empresas sobre la libertad de asociación y el derecho a organizarse en Canadá, Estados Unidos y México”.

En diciembre de 1996, la Junta Nacional de Relaciones Laborales de Estados Unidos (NLRB) determinó que el cierre del establecimiento había sido incorrecto, y ordenó al patrón recontratar a los trabajadores afectados con pago retroactivo. La empresa apeló la decisión ante un tribunal federal. El 25 de noviembre de 1997 el tribunal de apelación de Estados Unidos en el distrito de Columbia dictaminó que la decisión de la NLRB “no estaba sustentada por pruebas fehacientes”, y, por tanto, la rechazó y falló a favor de la compañía.³³¹

5. Comunicación pública EUA 9601-Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca

El 13 de junio de 1996, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, International Labor Rights Fund y Human Rights Watch/Americas presentaron una comunicación pública ante la OAN de Estados Unidos sobre la presunta violación a la libertad de asociación y derecho a organizarse del Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca (SUTSP). Tanto la Asociación Nacional de Abogados Democrá-

³²⁹ El estudio señala que durante las campañas para llevar a cabo elecciones sindicales en EUA entre 1993 y 1995, la mitad de los patrones amenazaron con cerrar las plantas y establecerlas en México. *Cierre de empresas y derechos laborales...*, segunda parte, A. (1997).

³³⁰ Véase transcripción del foro en *Cierre de empresas y derechos laborales...*, cit.

³³¹ ACLA, Comunicaciones presentadas ante la oficina administrativa nacional OAN de México, mayo de 2003, p. 2.

ticos como International Labor Rights Fund habían participado en el caso Sony.³³²

La comunicación pública expone una pugna sindical entre el SUTSP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SNTE-Semarnap), y cuestiona la compatibilidad de ciertas disposiciones legales mexicanas con el ACLAN.

La pugna se origina cuando se creó la nueva Semarnap en 1994, al incorporarse a ella los trabajadores de la antigua Secretaría de Pesca, junto con trabajadores de áreas de otras dependencias.³³³ Los trabajadores estaban representados por diferentes sindicatos de sus respectivas dependencias, entre ellos el SUTSP.³³⁴

El SUTSP solicitó a la autoridad competente convertirse en el sindicato de los trabajadores de la Semarnap. Dicho tribunal negó la solicitud.³³⁵ La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) realizó las gestiones necesarias ante las autoridades del trabajo para formar un nuevo sindicato, SNTE-Semarnap, representativo de los trabajadores de todas las dependencias integradas en la Semarnap.³³⁶ Surgió entonces el conflicto intersindical, y con las autoridades del trabajo competentes, sobre a cuál sindicato se le otorgaría el registro en vista de las disposiciones legales para burócratas en México de un solo sindicato por dependencia gubernamental.³³⁷

³³² Human Rights Watch es una organización no gubernamental de Estados Unidos que realiza investigaciones sobre abusos en materia de derechos humanos en setenta países del mundo. Se fundó en 1978, y actualmente tiene cinco divisiones que cubren África, América, Asia, el Medio Oriente y la división Helsinki. Está financiada por contribuciones de particulares y otros fondos privados. (<http://www.hrw.org/about/about.html>)

Véase “Petition Submitted to the USNAO by Human Rights Watch/Americas, The International Labor Rights Fund, and the National Association of Democratic Lawyers”, 13 de junio de 1996. (Comunicación Pública 9601-OAN EUA), p. 3.

³³³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, diciembre de 1994.

³³⁴ Según la comunicación pública, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) calculaba que se integraron a Semarnap más de 20 mil trabajadores de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 3 mil de la Secretaría de Desarrollo Social y 2 mil 300 de la Secretaría de Pesca.

Comunicación pública 9601-OAN EUA, *op. cit.*, p. 10.

³³⁵ *Idem.*

³³⁶ Comunicación pública 9602-OAN EUA, *op. cit.*, pp. 10-12.

³³⁷ En México, los trabajadores al servicio del Estado se rigen por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Esta ley establece que en cada dependencia gubernamental sólo puede haber un sindicato y éste únicamente puede afiliarse a la Federación

Se efectuaron varios recuentos, en los cuales la mayoría de los trabajadores apoyaban al SNTE-Semarnap. El resultado del desahogo del caso, después de las distintas instancias ante las autoridades del trabajo, y ya presentada la comunicación pública, fue que ambos sindicatos conservaran su registro.

La comunicación pública cuestionaba la actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como la propia Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y su compatibilidad con el ACLAN.³³⁸ En otras palabras, se ponía en cuestión a la ley misma, y la OAN estadounidense la aceptó. Manifestaron su desacuerdo ante la aceptación tanto el gobierno de México como la asociación de patrones estadounidense, U.S. Council for International Business.³³⁹

Para revisarla, la OAN de Estados Unidos solicitó a la de México una consulta; también consultó a expertos; recabó información de los interesados y efectuó una audiencia pública en diciembre de 1996.³⁴⁰ Elaboró su informe y concluyó que había dos decisiones de la Suprema Corte de Justicia que señalaban en los casos de los trabajadores del Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara y de los empleados estatales de Oaxaca, la inconstitucionalidad de limitar a un sindicato por dependencia gubernamental.³⁴¹

Si bien la OAN de Estados Unidos concluyó que en el caso del SUTSP las autoridades competentes habían aplicado la legislación laboral mexicana *de manera efectiva*, recomendaba llevar a cabo consultas a nivel ministerial, para aclarar la interpretación de las dos resoluciones de la Suprema Corte de Justicia acerca de la inconstitucionalidad de prohibir la formación de más de un sindicato por dependencia gubernamental, así como el rango del Convenio 87 de OIT sobre libertad de asociación, ratificado por México, respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁴²

de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Las controversias se resuelven ante tribunales federales o locales especiales para burócratas. Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado "B", artículo 123. Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 68.

³³⁸ Comunicación pública 9602-OAN EUA, *op. cit.*, pp. 21-27.

³³⁹ <http://www.uscib.org>

³⁴⁰ *Public Report of Review. NAO Submission No. 9601, cit.*, pp. 11 y 12.

³⁴¹ *Ibidem*, pp. 13-30.

³⁴² *Ibidem*, pp. 31 y 32.

Este último aspecto se refería a la determinación de qué ley tiene supremacía, ya que el artículo 133 de la Constitución Política mexicana establece que los tratados internacionales ratificados por México tienen rango de ley suprema de la nación. Entonces, la OAN de Estados Unidos se cuestionaba que si México había ratificado el Convenio 87 de OIT sobre la libertad de asociación, por qué la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado no aplicaba sus principios y no permitía la existencia de más de un sindicato en las dependencias gubernamentales. La duda se resumía en cuál ley es superior en México: la Federal de Trabajadores al Servicio del Estado o las leyes supremas de la nación, como el Convenio 87.

La titular del Departamento del Trabajo de Estados Unidos solicitó formalmente las consultas ministeriales al secretario del Trabajo y Previsión Social de México, en febrero de 1997. Los acuerdos para desahogar las consultas ministeriales, a los que se sumó Canadá, se resumen en intercambiar información disponible para hacer un examen completo de los temas planteados. Esto incluyó un seminario abierto al público, efectuado en Estados Unidos, en diciembre de 1997.

Estos acuerdos no fueron satisfactorios para los peticionarios, por lo cual presentaron a la OAN de Estados Unidos una solicitud para que reconsiderara el caso. Argumentaban que esa oficina no había tratado adecuadamente todos los temas planteados originalmente. En abril de 1998, la OAN estadounidense rechazó la solicitud, con lo cual dio el caso por cerrado.

6. *Comunicación pública Estados Unidos 9602-Maxi-Switch*

Communications Workers of America, la FESEBS y el STRM presentaron esta comunicación pública a la OAN de Estados Unidos el 11 de octubre de 1996.³⁴³ Estos sindicatos también participaron en el caso Sprint. La comunicación pública se refirió a la presunta violación a la libertad de asociación de los trabajadores de la empresa Maxi-Switch en Cananea, Sonora, subsidiaria de la compañía taiwanesa Silitek Corporation, dedicada a la producción de tableros electrónicos y juegos de vídeo.

³⁴³ "Submission to the United States National Administrative Office (NAO), Regarding Persistent Pattern of Failure to Enforce and Discrimination in the Administration of Mexican Labor Law: The Case of Maxi-Switch, Inc. in Cananea, Mexico, Submitted by Communications Workers of America, AFL-CIO, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios", 11 de octubre de 1996 (comunicación pública 9701 U.S. NAO), p. 1.

La comunicación pública expone que cuando el Sindicato de Trabajadores de Maxi-Switch, apoyado por FESEBS, empezó a organizar a los trabajadores, la empresa los amenazó e intimidó para que no se afiliaran a ese sindicato; despidió a los activistas; presionó a trabajadores para que firmaran su renuncia y firmó un “contrato de protección” con un “sindicato fantasma”.

También se señala que la JFCA de Hermosillo negó el registro al Sindicato de Trabajadores de Maxi-Switch, incluso después de que el resultado del amparo fue que la JFCA emitiera su decisión nuevamente. La negativa se fundamentaba en la existencia de un contrato colectivo de trabajo firmado entre la empresa y el Sindicato de Trabajadores en Maquiladoras, Tintorerías, Zapaterías, Tiendas de Ropa e Industrias y Comercios en General del Estado de Sonora (STMT), afiliado a la CTM.

Una vez presentada la comunicación pública, la AFL-CIO de Estados Unidos y Communications, Energy and Paperworkers Union de Canadá se adhirieron. Al unirse, la AFL-CIO aclaraba que no pretendía sugerir la preferencia por alguna federación mexicana en particular —refiriéndose a preferir a la FESEBS y no a CTM—,³⁴⁴ y que consideraba que esa elección competía únicamente a los trabajadores mexicanos.³⁴⁵

La OAN de Estados Unidos aceptó la comunicación pública para su revisión el 10 de diciembre de 1996, pero no la concluyó porque los peticionarios la retiraron antes de la audiencia pública que iba a tener lugar en Tucson, Arizona, en abril de 1997. La JFCA de Sonora había concedido el registro al Sindicato de Trabajadores de Maxi-Switch, y para los peticionarios ya no era necesaria la revisión del asunto por dicha oficina. La OAN de Estados Unidos dio por concluido el asunto, y no emitió informe.³⁴⁶

³⁴⁴ Para abundar sobre el uso político del ACLAN por parte de los sindicatos y su trascendencia para el sindicalismo mexicano, véase Valencia Carmona, Claudia Anel, *El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte como una caja de resonancia del sindicalismo mexicano*, tesis de licenciatura, México, UNAM, Ciencia Política, 1997.

³⁴⁵ “In urging these actions, the AFL-CIO in no way intends to suggest any preference between different Mexican federations of confederations... We believe such choices should be left entirely up to Mexican Workers”. Véase *Inside NAFTA*, 13 de noviembre de 1996, p. 5.

³⁴⁶ “Notice of Cancellation of Hearing on Submission #9602”, *Federal Register*, vol. 62, núm. 75, 18 de abril de 1997, pp. 19-34.

“NAFTA Complaint Adds to Recognition of Mexican Union, According to Experts”, *The Bureau of National Affairs, Daily Labor Report*, núm. 78, 23 de abril de 1997, pp. A1-2.

7. Comunicación pública EUA 9701–Discriminación en las maquiladoras

La Asociación Nacional de Abogados Democráticos, International Labor Rights Fund y Human Rights Watch/Americas, que habían participado en el caso Sony, presentaron la comunicación pública en la OAN estadounidense en mayo de 1997. Se refiere a las supuestas violaciones en materia de discriminación en el empleo.

La comunicación pública denuncia que en las empresas maquiladoras del norte de México se empleaban exámenes de embarazo como condición a las solicitantes de empleo, y se consideraba un factor para negar el trabajo si estaban embarazadas. Plantea que muchas compañías que son subsidiarias de empresas estadounidenses no efectúan esas prácticas en ese país, pero sí en México. Adicionalmente, se señala que algunos empleadores en ese sector presionan, maltratan y despiden a las trabajadoras embarazadas para evitar el pago de seguro de maternidad que establecen las leyes mexicanas.

Por primera vez se hablaba de un asunto genérico, y no de una práctica particular de alguna empresa. También era la primera ocasión que se abordaba un tema distinto de la libertad de asociación, y a la vez, un asunto que podía ser materia de evaluación por un comité de expertos.

La OAN de Estados Unidos aceptó la comunicación pública para su revisión en julio de 1997. Dentro del proceso, llevó a cabo una audiencia pública en Texas, en noviembre de ese año. Como resultado de la revisión, en su informe, emitido en enero de 1998, recomendó solicitar consultas ministeriales con México para averiguar el ámbito de protección en contra de la discriminación por sexo con base en el embarazo de las leyes mexicanas y su cumplimiento por las autoridades competentes.³⁴⁷

El secretario del Trabajo estadounidense solicitó las consultas ministeriales con el secretario del Trabajo de México, y acordaron reunirse y tratar los asuntos planteados en la comunicación pública y efectuar una conferencia. El ministro de Canadá endosó los acuerdos.³⁴⁸ Se celebró la conferencia en Yucatán, México, en marzo de 1999; México y Canadá llevaron a cabo sesiones de difusión sobre el tema para trabajadores de la frontera México-Estados Unidos; se llevaron a cabo dos sesiones infor-

³⁴⁷ *Public Report on Submission # 9701, OAN de Estados Unidos.*

³⁴⁸ Resoluciones adoptadas en la consulta ministerial, 9701.

mativas en la frontera con el mismo propósito en agosto de 1999. El 30 de mayo de 2000 se celebró otra sesión de información en Puebla, Puebla. El 1 de julio de 2000 la OAN de Estados Unidos realizó una sesión de información en Yakima, Washington. En septiembre de ese mismo año se notificó al Secretariado que las actividades públicas habían concluido y que procediera a elaborar su informe, el cual, una vez terminado, se entregó a los respectivos gobiernos en septiembre de 2002.

8. *Comunicación pública EUA 9702-Han Young*

La OAN de Estados Unidos aceptó para revisión esta comunicación pública presentada por Support Committee for Maquiladora Workers, International Labor Rights Fund, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos y el STIMAHCS, en octubre de 1997. El documento se presentó en dos partes, y se refiere a dos temas. La primera aborda la presunta violación a la libertad de asociación y el derecho de los trabajadores a organizarse en la empresa Han Young de México, S. A. de C. V., en Tijuana, Baja California, filial de la compañía coreana Hyundai Precision America, dedicada a la maquila de autopartes. La segunda parte se refiere a aspectos de seguridad e higiene en Han Young, que se presentaron en una enmienda que se hizo al texto original en febrero de 1998, en la cual se sumaron como peticionarios Maquiladora Health and Safety Support Network, Worksafe! (Southern California Chapter), United Steelworkers of America, United Auto Workers y Canadian Auto Workers.³⁴⁹

En la primera parte, las organizaciones que presentaron la comunicación pública describen que los trabajadores de la empresa se organizaron para formar un sindicato independiente afiliado al STIMAHCS. Este sindicato buscó obtener la titularidad del contrato colectivo de la empresa ante la JFCA de Tijuana, que hasta ese momento estaba en poder de la Unión de Trabajadores de Oficios Varios “José María Larroque”, afiliado a la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos. Durante el recuento para conocer qué sindicato contaba con el apoyo mayoritario de los trabajadores, y, por consiguiente, fuera el titular del contrato colectivo de trabajo, la empresa cometió irregularidades y hubo violencia contra los trabajadores. Se alega que la JFCA no controló de manera adecuada el procedimiento. Finalmente, la JFCA de Tijuana negó la titularidad del contra-

³⁴⁹ Comunicación pública, EUA 9702-Han Young y enmienda.

to colectivo de trabajo al STIMACHS, el cual recurrió al amparo. En diciembre de 1997, ambos sindicatos acordaron efectuar un recuento administrativo, cuyo resultado respetarían. En dicho recuento, el STIMAHCS ganó la elección y notificó a la OAN de Estados Unidos que ya no tenía interés en que continuara la revisión conforme al ACLAN.³⁵⁰

A pesar de lo anterior —y a diferencia de lo que sucedió en la comunicación pública sobre Maxi-Switch— la OAN de Estados Unidos continuó con la revisión. Llevó a cabo la audiencia pública en California, en febrero de 1998, y emitió su informe de revisión sobre esta parte. En sus conclusiones, recomendó al secretario del Trabajo estadounidense celebrar consultas ministeriales con su contraparte mexicana sobre programas gubernamentales para mejorar el funcionamiento de las juntas de conciliación y arbitraje mexicanas y otras medidas dirigidas a proteger la libertad de asociación y la negociación colectiva. Las consultas ministeriales se solicitaron y se aceptaron.³⁵¹

En la segunda parte, la comunicación pública plantea temas de seguridad e higiene de los trabajadores de Han Young. Para este aspecto, la OAN de Estados Unidos emitió un segundo informe en agosto de 1998, en el cual también recomendó la celebración de consultas ministeriales.³⁵² Ambos secretarios del Trabajo llegaron a acuerdos al respecto dos años después, en mayo de 2000. Después de un largo proceso, firmaron una declaración conjunta que endosó Canadá sobre esta comunicación pública y la relativa a Itapsa.

El formato de estas resoluciones es distinto al de las consultas ministeriales anteriores, pues se refiere simultáneamente a dos comunicaciones públicas, y tiene dos partes: primero, una declaración, que ratifica compromisos específicos previamente adquiridos en el ACLAN, y segundo, un plan de acción. En la primera parte se mencionan esfuerzos de la Secretaría del Trabajo de México emprendidos dentro de programas laborales establecidos por el gobierno para mejorar la actuación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como promoción de programas de seguridad e higiene.³⁵³

³⁵⁰ Informe de revisión de la OAN de Estados Unidos, Comunicación pública EUA 9702-Han Young

³⁵¹ Informe de revisión de la OAN de Estados Unidos Han Young.

³⁵² Segunda parte del informe de revisión de la OAN de Estados Unidos Han Young.

³⁵³ Declaración conjunta, comunicaciones públicas 9702 y 9703.

En la segunda, se detalla un plan de acción en el cual se establece, por un lado, que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México continuará las acciones previamente emprendidas como parte de los programas internos para hacer más transparentes las disputas por la titularidad de los contratos colectivos de trabajo, como son el registro de contratos colectivos, así como la promoción del uso de listas de votantes en los centros de trabajo y elecciones por voto secreto en las disputas de titularidad de contratos colectivos. Por otro lado, el plan de trabajo incluye la celebración de seminarios públicos sobre registro sindical y titularidad del contrato colectivo de trabajo en Tijuana, Baja California (que se llevó a cabo en junio de 2000), y en el Estado de México.

En materia de prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, se acordaron una sesión informativa para intercambiar información entre expertos gubernamentales de ambos países y un programa de información sobre inspecciones en seguridad e higiene. Asimismo, el acuerdo aceptaba organizar en México un seminario público trilateral sobre las juntas laborales.

Vale la pena hacer un apunte respecto a los intereses involucrados en el caso Han Young. Si bien el sindicato mexicano STIMACHS pidió a la OAN de Estados Unidos que suspendiera la revisión del caso cuando había logrado su objetivo de la titularidad del contrato colectivo, la agenda de los sindicatos estadounidenses nada tenía que ver con eso. No sólo esperaban que la OAN continuara, sino que presentaron una enmienda con temas de seguridad e higiene, los cuales pueden evaluarse en comités de expertos y también en paneles de solución de controversias.

9. Comunicación pública EUA 9703-Itapsa

Un grupo numeroso de sindicatos y organizaciones no gubernamentales estadounidenses (más de 25), entre los cuales figuran el sindicato de los Teamsters, Canadian Auto Workers, UNITE, y United Steel Workers, junto con organizaciones afines, entre las que destacan la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, el FAT y la Red, presentaron a la OAN de Estados Unidos esta comunicación pública en relación con el tema de libertad de asociación y derecho de los trabajadores a organizarse en la empresa Itapsa, filial de Echlin, Inc., dedicada a la maquila de partes para automóviles en Ciudad Los Reyes, Estado de México. En este caso,

también hubo un *addendum* en febrero de 1998, con nuevos peticionarios, en el cual —como en el caso Han Young— se señalaban cuestiones de seguridad e higiene en la empresa.³⁵⁴

El aspecto relativo a la libertad de asociación y derecho a organizarse involucraba, como en Han Young, al STIMAHCS, que intentaba organizar un sindicato independiente en la empresa Itapsa. Tanto la empresa como el sindicato existente, afiliado a la CTM, intimidó y acosó a los trabajadores que pretendían afiliarse al STIMAHCS. Despidió a cincuenta trabajadores por su activismo sindical en apoyo al STIMAHCS. Estos trabajadores acudieron a la JFCA, que les concedió su reinstalación, pero la empresa se negó a acatar la decisión, y, según los peticionarios, la JFCA no la obligó a cumplirla.

También el STIMAHCS solicitó la titularidad del contrato colectivo de la empresa, y la JFCA efectuó el recuento que establece la ley. Éste se llevó a cabo en un ambiente de intimidación, violencia y desconfianza. Las votaciones fueron mayoritariamente para el sindicato de la CTM, por lo cual conservó la titularidad del contrato colectivo.³⁵⁵

En cuanto al *addendum* sobre seguridad e higiene, se refiere en particular a la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, puesto que las autoridades laborales no exigían que la empresa proporcionara equipo adecuado a los trabajadores para el manejo de sustancias peligrosas como el asbesto; mantuviera ventilado el lugar de trabajo; hiciera trabajos de mantenimiento del equipo y previniera las lesiones mediante el establecimiento de los procedimientos adecuados.³⁵⁶

La OAN de Estados Unidos aceptó la comunicación pública para su revisión en enero de 1998. Se allegó la información necesaria para elaborar su informe mediante consultas a la OAN de México y la celebración de una audiencia pública en Washington, D. C., en marzo de ese año. En su informe de revisión, emitido en julio de 1998, recomendó efectuar consultas ministeriales con México en materia de libertad de asociación y seguridad e higiene.³⁵⁷

El secretario estadounidense solicitó las consultas y el secretario mexicano las aceptó. Como se mencionó antes, la declaración conjunta de es-

³⁵⁴ Comunicación pública EUA 9703 Itapsa y *addendum*.

³⁵⁵ Comunicación pública EUA 9703 Itapsa.

³⁵⁶ *Addendum* a comunicación pública EUA 9703 Itapsa.

³⁵⁷ Informe de revisión de la comunicación pública EUA 9703 Itapsa.

tas consultas ministeriales comprendió tanto esta comunicación pública como la relativa a Han Young. Las declaraciones de compromisos y el plan de acción acordados al respecto, mencionados anteriormente, también son aplicables en este caso.³⁵⁸

10. *Comunicación pública CAN 98-1-Itapsa*

Ésta fue la primera comunicación pública que recibió la OAN de Canadá. La presentaron la sección canadiense del sindicato United Steelworkers of America, once sindicatos y 31 organizaciones no gubernamentales de los tres países, en abril de 1998. Los temas son los mismos que en la comunicación pública sobre esta empresa que se había presentado ante la OAN de Estados Unidos el año anterior, y que por estas fechas todavía estaba en revisión por dicha oficina. El tema es la libertad de asociación y la protección del derecho a organizarse, así como la seguridad e higiene de los trabajadores de la empresa Itapsa de Ciudad Los Reyes, Estado de México.³⁵⁹

La OAN de Canadá aceptó esta comunicación pública para su revisión en junio de 1998, y llevó a cabo tres reuniones informativas: dos con los peticionarios, y con la OAN de México una. También solicitó una consulta con la OAN de México sobre estos temas. La OAN dividió su informe en dos partes; la primera, sobre libertad de asociación, se hizo pública en diciembre de 1998, y la segunda, sobre seguridad e higiene, se terminó en marzo de 1999.³⁶⁰

En marzo de 1999 el ministro del Trabajo canadiense solicitó consultas ministeriales a su contraparte mexicana sobre ambos temas. El 4 de octubre México aceptó llevarlas a cabo. Dichas consultas concluyeron en enero de 2003, pero aún no se tiene material publicado. Uno de los resultados, sin embargo, es que Canadá participará en el Grupo de Trabajo Tri-nacional sobre Seguridad, Salud y Medio Ambiente Laboral.

11. *Comunicación pública MEX 9801-Solec*

Esta comunicación pública presentada a la OAN de México aborda presuntas violaciones en Estados Unidos a la libertad de asociación y el

³⁵⁸ Véase *supra*, comunicación pública 9702 Han Young.

³⁵⁹ Comunicación pública CAN 98-1 Itapsa.

³⁶⁰ Informe de la OAN de Canadá sobre la comunicación pública CAN 98-1.

derecho de los trabajadores a organizarse, condiciones de trabajo (salario mínimo y jornada laboral) y prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales e indemnización en dichos casos. Se refiere a los trabajadores de la empresa Solec International, Inc., que fabrica paneles solares; se ubica en Carson, California, y es propiedad de las compañías japonesas Sanyo y Sumitomo Bank.

El sindicato Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, la Unión de Defensa Laboral Comunitaria, el Sindicato de Industria y Comercio 6 de Octubre y el Support Committee for Maquiladora Workers presentaron esta comunicación pública en abril de 1998. Relata una serie de acciones por parte de la empresa para desalentar la sindicación de los trabajadores de la planta, que incluyeron los servicios de un “asesor anti-sindical” que hostigaba a los trabajadores y los amenazaba con despido o cierre de la empresa si proseguían su intento de afiliarse a un sindicato. Esta persona les ofrecía una remuneración económica si promovían la no sindicación.

Asimismo, plantean que el Oil, Chemical and Atomic Workers International Union acudió a la Junta Nacional de Relaciones Laborales estadounidense a solicitar la representación sindical de dichos trabajadores, y que dilató el procedimiento para efectuar elecciones de representación sindical y para resolver las demandas que había interpuesto la empresa, lo cual permitió a esta misma llevar a cabo prácticas para desalentar a los trabajadores de sus actividades de afiliación al sindicato.

También se refieren a violaciones sobre condiciones mínimas de trabajo, en particular señalan la falta de incremento salarial a trabajadores con antigüedad, la falta de pago diferencial a trabajadores del turno nocturno, la violación del pago de horas extras, la contratación de trabajadores que perciben un salario mayor a los que ya tienen tiempo trabajando en la empresa por el mismo trabajo, el ascenso de trabajadores por favoritismo, el despido de trabajadores por tratar de hacer efectivos sus derechos y el impedimento de ejercer el derecho de revisar sus archivos de personal y tarjetas registradoras de entradas y salidas.

En materia de seguridad e higiene, mencionan que la Oficina de Administración de Seguridad e Higiene del Departamento del Trabajo de Estados Unidos no vigiló adecuadamente, y eso ocasionó que los trabajadores estuvieran expuestos a sustancias peligrosas. Sobre discriminación en el empleo por motivos de raza, afirman que los trabajadores de origen lati-

noamericano y los afroamericanos eran discriminados en la contratación y los ascensos.³⁶¹

La OAN de México aceptó la comunicación pública para su revisión en julio de 1998. Para elaborar su informe, la OAN de México hizo una consulta a la OAN de Estados Unidos y a los peticionarios. Concluyó su informe de revisión en agosto de 1999, y recomendó al secretario del Trabajo y Previsión Social de México solicitar consultas ministeriales con su contraparte en materia de seguridad e higiene, condiciones mínimas de trabajo, eliminación de la discriminación en el empleo por motivos de raza y libertad de asociación.³⁶² Estados Unidos aceptó las consultas, y ambos secretarios decidieron juntar este asunto con otros dos posteriores presentados en la OAN de México, respecto a violaciones en Estados Unidos —Manzana y DeCoster—, para desahogar las consultas ministeriales.

El 18 de mayo de 2000 los secretarios hicieron una declaración conjunta que suscribió el ministro canadiense el 6 de julio de ese mismo año, con el mismo formato que surgió de las consultas ministeriales sobre Han Young e Itapsa, relativas a México. En la primera parte del documento, que fue la declaración propiamente dicha, se ratificaron compromisos específicos previamente adquiridos en el ACLAN, y en la segunda propuso un plan de acción. Asimismo, en la primera parte se acordó trabajar conjuntamente para eliminar la discriminación en el empleo y asegurar la plena protección legal de los trabajadores migratorios y promover ambientes de trabajo seguros para *todos* los trabajadores.

Como parte del acuerdo, la OAN de Estados Unidos recibió a la OAN de México para celebrar una reunión intergubernamental en Washington, el 23 y 24 de mayo de 2001, con una sesión de seguimiento que se llevó a cabo la semana siguiente en la ciudad de México. La OAN de Estados Unidos organizó foros públicos en Yakima, Washington, el 8 de agosto de 2001, y en Augusta, Maine, el 5 de junio de 2002. El plan de acción proyecta la creación de una guía trinacional para trabajadores migratorios que el Secretariado ya ha presentado a la consideración del Consejo Ministerial.³⁶³

³⁶¹ Comunicación pública MEX 9801 Solec.

³⁶² Informe de la OAN de México sobre la comunicación pública MEX 9801 Solec.

³⁶³ ACLAN, comunicaciones presentadas ante la OAN de México, mayo de 2003, p. 3.

12. *Comunicación pública MEX 9802-Manzana*

En julio de 1998, la OAN de México recibió esta comunicación pública sobre los trabajadores migratorios de las empresas estadounidenses Wahington Fruit Corp. y Stemilt Growers Corp., dedicadas a la industria de la manzana y establecidas en el estado de Washington. En particular, se abordan cuestiones de libertad de asociación y derecho a organizarse, condiciones mínimas de trabajo, discriminación en el empleo, lesiones y enfermedades ocupacionales e indemnización en dichos casos, de los trabajadores migratorios en esas empresas.³⁶⁴

Vale la pena apuntar que en el ACLAN, los gobiernos se comprometieron a que los trabajadores migratorios de las partes tuvieran los mismos derechos laborales que los nacionales. Es decir, trato nacional en cuestiones laborales, independientemente de su condición migratoria legal o ilegal. (Véase cuadro 1). Por lo tanto, en Estados Unidos los trabajadores migratorios tienen derecho, entre otras cosas, a formar sindicatos, a tener seguro médico, a contar con seguro de desempleo, a no ser discriminados por motivo alguno y a tener las mismas protecciones laborales que la ley otorga a los trabajadores nacionales.

Por ello, en lo que se refiere a los trabajadores mexicanos migratorios en Estados Unidos, que con frecuencia son objeto de abusos por parte de algunas empresas e incluso autoridades de ese país, este compromiso del ACLAN de garantizar las mismas condiciones laborales que a los nacionales tiene un potencial no explotado para defender a estos trabajadores, y quizá, eventualmente, mejorar sus condiciones de trabajo. Si bien este tema no es motivo de análisis por los paneles arbitrales para la solución de controversias, sí podría ser evaluado por un comité de expertos del ACLAN.

Esta veta había estado completamente ignorada, y comenzó su explotación con la presentación de esta comunicación pública, en mayo de 1998, por cuatro organizaciones sindicales mexicanas no afiliadas a la CTM: el FAT, el STIMAHCS, la Unión Nacional de Trabajadores y el Frente Democrático Campesino.

En cuanto a libertad de asociación, relatan que los trabajadores fueron objeto de una campaña de intimidación, amenazas y discriminación por apoyar al sindicato de los Teamsters para que tuviera la representación sindical y negociara las condiciones de trabajo con esas empresas. Ade-

³⁶⁴ Comunicación pública MEX 9802, manzana.

más, señalan que cuando la Junta Nacional de Relaciones Laborales de Estados Unidos celebró las elecciones sindicales, los Teamsters perdieron por acciones antisindicales que perjudicaron a los trabajadores. En vista de las irregularidades, los Teamsters solicitaron a la junta que obligara a las empresas a reconocer al sindicato y negociar con éste el contrato colectivo. La junta se negó a la petición.³⁶⁵

También se refieren a condiciones de trabajo, tema que es materia de evaluación por un comité de expertos conforme al ACLAN. Al respecto, señalan los bajos salarios pagados en la industria de la manzana y el incumplimiento de pago de horas extra. En cuanto a seguridad e higiene, indican que por la falta de aplicación efectiva de estas normas por parte de la Oficina de Administración de Seguridad e Higiene estadounidense, las condiciones laborales están muy por debajo del promedio, los trabajadores están expuestos a sustancias químicas tóxicas y sufren lesiones derivadas por realizar movimientos repetitivos. Este aspecto sí podría evaluarse en paneles de solución de controversias.³⁶⁶

En materia de discriminación en el empleo, tema sujeto a comités evaluadores de expertos del ALCAN, los peticionarios mencionan que las condiciones laborales de los trabajadores migratorios son muy inferiores a las de los trabajadores nacionales. Afirman que por la amenaza constante a los migratorios con ser deportados, éstos toleran abusos.³⁶⁷

Esta comunicación pública, como sucedió con la relativa a discriminación a mujeres, habla de prácticas generalizadas en una industria, y no en una empresa en particular. La OAN de México revisó esta comunicación pública. Efectuó una consulta a la OAN de Estados Unidos en agosto de 1998, y por solicitud de los peticionarios llevó a cabo una sesión informativa privada con ellos en diciembre de ese año. Concluyó su informe en agosto de 1999, con la recomendación al secretario del Trabajo y Previsión Social de México de solicitar consultas ministeriales con el secretario del Trabajo de Estados Unidos para obtener mayor información sobre los trabajadores del sector agrícola, la libertad de asociación y la contratación colectiva, condiciones mínimas de trabajo, cumplimiento efectivo de los estándares de seguridad e higiene y protección legal.³⁶⁸

³⁶⁵ *Idem.*

³⁶⁶ *Idem.*

³⁶⁷ *Idem.*

³⁶⁸ Informe de revisión de la OAN de México sobre la Comunicación Pública MEX 9802 Manzana.

Ambos secretarios firmaron la declaración conjunta sobre el desahogo de las consultas ministeriales de esta comunicación pública y de las relativas a Solec y De Coster en mayo de 2000, como se mencionó en párrafos anteriores. Como parte del acuerdo, la OAN de Estados Unidos recibió a la OAN de México para celebrar una reunión intergubernamental en Washington, el 23 y 24 de mayo de 2001, con una sesión de seguimiento que se llevó a cabo la semana siguiente en la ciudad de México. La OAN de Estados Unidos organizó foros públicos en Yakima, Washington, el 8 de agosto de 2001, y en Augusta, Maine, el 5 de junio de 2002. El plan de acción proyecta la creación de una guía trinacional para trabajadores migratorios que el Secretariado ya ha presentado a la consideración del Consejo Ministerial.

El 8 de agosto de 2001 los peticionarios presentaron un adendo a la comunicación pública OAN de México 9802, en el que agregaban información y solicitaban iniciativas políticas específicas para resolver la comunicación pública.

13. Comunicación pública MEX 9803-DeCoster Egg Farm

Esta comunicación pública se refiere a presuntas violaciones a la protección de los trabajadores migratorios mexicanos, ocurridas en DeCoster, Egg Farm, en Turner, Maine, Estados Unidos, granja avícola con la mayor producción de huevo en ese país. Se trata de presuntos incumplimientos sobre condiciones mínimas de trabajo, discriminación en el empleo y seguridad e higiene.³⁶⁹ El peticionario es Netzahualcóyotl de la Vega, secretario de Comunicación Social de la CTM, quien además es miembro del Comité Consultivo Nacional de México para el ACLAN desde 1994, y participó en “el cuarto de junto” como asesor durante las negociaciones del Acuerdo.

En la comunicación pública presentada en agosto de 1998, el peticionario aborda nuevamente el tema de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos y la inequidad de que son sujetos en la granja al no recibir la misma protección legal que los nacionales en las mismas condiciones. Argumenta que la falta de aplicación efectiva de las leyes estadounidenses por la autoridad de ese país originó violaciones a sus dere-

³⁶⁹ Informe de revisión de la Comunicación pública MEX 9803, diciembre de 1999, pp. 1 y 7.

chos en las materias mencionadas antes. Por tanto, se les contrataba mediante engaños sin acción alguna por parte de las autoridades competentes para impedir esas prácticas. También afirma que la falta de acción de las autoridades ocasionaba que se les proporcionaran viviendas que no cumplieran las condiciones mínimas de seguridad e higiene, no se les notificara de sus derechos al sufrir lesiones ni se les otorgaran las prestaciones estipuladas en la ley de indemnización en casos de accidentes y enfermedades.³⁷⁰

La OAN de México aceptó la comunicación pública para su revisión en agosto de 1998. Para allegarse elementos solicitó una consulta a la OAN de Estados Unidos. Al término de la revisión emitió un informe con la recomendación al secretario del Trabajo de México de solicitar consultas a su contraparte estadounidense para obtener más información sobre las medidas del gobierno de ese país para garantizar que los trabajadores agrícolas migratorios mexicanos tengan la misma protección legal que sus nacionales en condiciones mínimas de trabajo, no discriminación y seguridad e higiene.³⁷¹

Los secretarios del Trabajo de ambos países efectuaron las consultas ministeriales, y, como se mencionó anteriormente, en mayo de 2000 hicieron una declaración conjunta para el desahogo de las comunicaciones públicas sobre DeCoster, Manzana y Solec, puesto que las tres se refieren a violaciones en Estados Unidos sobre temas afines.

Al igual que en los dos casos anteriores, como parte del acuerdo, la OAN de Estados Unidos recibió a la OAN de México para celebrar una reunión intergubernamental en Washington, el 23 y 24 de mayo de 2001, con una sesión de seguimiento que se llevó a cabo la semana siguiente en la ciudad de México. La OAN de Estados Unidos organizó foros públicos en Yakima, Washington, el 8 de agosto de 2001 y en Augusta, Maine, el 5 de junio de 2002. El plan de acción proyecta la creación de una guía trina-cional para trabajadores migratorios que el Secretariado ya ha presentado a la consideración del Consejo Ministerial.³⁷²

³⁷⁰ Comunicación pública, MEX 9803 DeCoster.

³⁷¹ Informe de revisión de la comunicación pública MEX 9803 DeCoster, p. 18.

³⁷² Véase *supra*, en Declaración Conjunta, Comunicaciones públicas MEX 9801, MEX 9802 y MEX 9803.

14. *Comunicación pública EUA 9801-Aeroméxico*

En agosto de 1998, la Association of Flight Attendants, afiliada a la AFL-CIO, presentó a la OAN de Estados Unidos una comunicación pública relativa a la presunta violación del derecho de huelga de los sobrecargos de Aerovías de México, S. A. de C. V. (Aeroméxico), una de las más grandes empresas de aviación comercial en este país. La comunicación pública explica cómo los miembros de la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación de México estallaron la huelga en mayo de 1998, para solicitar a Aeroméxico la revisión y cumplimiento de su contrato colectivo de trabajo. Con base en lo establecido en la Constitución mexicana, en la Ley de Aviación Civil y en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en junio de 1998 el presidente de México emitió un decreto de requisa de todos los bienes de esa empresa. La legislación mencionada le permite esta acción para proteger la economía nacional, en este caso para no afectar al público usuario tanto nacional como extranjero. Debido a la requisa, los sobrecargos se vieron obligados a regresar a sus actividades laborales habituales para evitar ser sustituidos y llegaron a un acuerdo con la empresa sobre la revisión de contrato colectivo, lo que terminó la huelga.³⁷³

El 19 de octubre de 1998 la OAN de Estados Unidos no aceptó a revisión la comunicación pública, porque consideró que la requisa se efectuó conforme a derecho, y si la aceptaba a revisión cuestionaría la legislación mexicana. El 9 de noviembre de 1998 los peticionarios solicitaron a la OAN de Estados Unidos que reconsiderara su decisión; el 21 de diciembre del mismo año la OAN les informó que no reconsideraría su decisión,³⁷⁴ pero se comprometió a hacer una investigación para evaluar cómo los tres países podrían reconciliar el derecho de huelga con el interés nacional de seguridad y bienestar común. No se ha informado públicamente si la OAN de Estados Unidos ya emprendió esta investigación.³⁷⁵

³⁷³ Comunicación pública, EUA 9801, Aeroméxico.

³⁷⁴ ACLAN, comunicaciones presentadas ante la OAN de Estados Unidos, p. 8.

³⁷⁵ Federal Register, Notice.

15. *Comunicación pública EUA-9802-Trabajo de menores en el agro*

Esta comunicación pública la presentó en la OAN de Estados Unidos, una asociación cooperativa no lucrativa denominada Florida Tomato Exchange, en septiembre de 1998. Se refiere a una presunta violación de las restricciones sobre el trabajo de menores en productores de fruta y vegetales para exportación en campos de cultivo mexicanos. Los peticionarios no proporcionaron a la OAN de Estados Unidos la información solicitada por dicha oficina. En octubre de 1999, la oficina estadounidense dio por cerrado el caso.³⁷⁶

16. *Comunicación pública MEX 9804-Memorandum de Entendimiento (MOU) entre el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos*

En septiembre de 1998 se presentó en la OAN de México esta comunicación pública por decenas de sindicatos y organizaciones no gubernamentales en apoyo de los derechos de los migrantes, encabezados por la Workers' Rights Project de la Facultad de Derecho de Yale. El asunto se refiere a presuntas violaciones a condiciones mínimas de trabajo (salario mínimo, jornadas de trabajo y horas extra) y protección de los trabajadores migratorios.

Los peticionarios consideran que esas violaciones se derivan del MOU entre el SIN y el Departamento del Trabajo estadounidenses en el cual este último se compromete a verificar la estancia legal en el país de los trabajadores de toda empresa a la que acuda a investigar presuntas violaciones a las condiciones mínimas de trabajo por solicitud de parte, y si hubiera trabajadores migratorios ilegales, notificarlo inmediatamente al SIN. Según los peticionarios, este mecanismo del MOU ha hecho que el gobierno de ese país incumpla en el pago de salarios mínimos y tiempo extra, así como en lo relativo a jornada de trabajo en los lugares de trabajo que emplean a extranjeros, porque los trabajadores migratorios no denuncian las violaciones a sus derechos por temor a ser deportados. Por ello,

³⁷⁶ Comunicación pública, EUA 9802, Tomate y Federal Register, Notice.

Estados Unidos también incumple su obligación de garantizar el acceso de los trabajadores a los tribunales laborales.

Dos meses después de haberse presentado esta comunicación pública, el MOU cambió. Sin embargo, la OAN de México continuó con la revisión. Solicitó consultas con la OAN estadounidense y con los peticionarios sobre este nuevo memorándum, en el cual se establece que en los casos en que las investigaciones laborales se deriven de una queja presentada por los trabajadores, no deberán inspeccionarse los formularios sobre “elegibilidad” de empleo. Emitió su informe en noviembre de 2000, en el cual recomendó al secretario del Trabajo de México solicitar consultas ministeriales con su contraparte estadounidense en materia de condiciones mínimas de trabajo y la protección de los trabajadores migratorios en territorio de los Estados Unidos.³⁷⁷

Al terminar las consultas ministeriales, el 11 de junio de 2002, la Secretaría del Trabajo de Estados Unidos señaló que el DOL elaborará materiales informativos en español para difundir los derechos laborales de los trabajadores migratorios y los repartirá en áreas de gran concentración de este tipo de población. Asimismo, ambos secretarios acordaron realizar esfuerzos conjuntos para instalar modelos de protección a los derechos de los trabajadores migratorios, y al parecer se han aplicado con éxito en algunas regiones de Estados Unidos.

17. *Comunicación pública CAN 9802-Memorándum de Entendimiento (MOU) entre el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos*

Las mismas organizaciones no gubernamentales y sindicatos que presentaron la comunicación pública sobre el MOU en la OAN de México lo hicieron ante la de Canadá, apenas unos días después. En abril de 1999, la OAN canadiense rechazó revisar esta comunicación pública, con el argumento de que el MOU que dio origen a ésta se había modificado en noviembre de 1998.

³⁷⁷ Informe de revisión de la OAN de México de la comunicación pública MEX 9804-Memorándum.

18. *Comunicación pública EUA 9803-McDonald's*

El International Brotherhood of Teamsters, Teamsters Canada, Québec Federation of Labor, Teamsters Local 973 de Montreal e International Labor Rights Fund presentaron esta comunicación pública en octubre de 1998, en la OAN de Estados Unidos respecto a la presunta violación a la libertad de asociación y el derecho a organizarse, así como del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores de una franquicia de la empresa restaurantera de comida rápida, McDonald's, en St.-Hubert, Québec. Se alega que la empresa y las autoridades canadienses intervinieron para evitar la sindicación mediante el cierre de la empresa y retrasos en el proceso de certificación del sindicato. Se alega también que la legislación de Québec carece de recursos para regular las acciones contra los sindicatos que motivan el cierre de empresas.³⁷⁸

La OAN de Estados Unidos aceptó la comunicación pública para su revisión en diciembre de ese año, y en abril de 1999 informó que daba por terminada la revisión en vista de que los peticionarios habían llegado a un acuerdo con las autoridades competentes de Québec, para que un consejo provincial efectuara un estudio sobre el cierre repentino de empresas para evitar la sindicación. Vale la pena anotar que si bien en el Maxi-Switch la OAN de Estados Unidos suspendió la revisión cuando los peticionarios la retiraron, no ocurrió así en el asunto Han Young.

19. *Comunicación pública EUA 9804-Servicio Postal Canadiense*

En diciembre de 1998 un grupo de sindicatos y organizaciones no gubernamentales canadienses, estadounidenses y mexicanas, entre los que destacan la Organization of Rural Route Mail Couriers, Canadian Union of Postal Workers, American Postal Workers Union, Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, STRM y la ANAD, presentaron esta comunicación pública en la OAN de Estados Unidos. El asunto se refiere a los carteros rurales y a la empresa Canada Post Corporation.

Se alega que la Canada Post Corporation Act de 1981 impide a los carteros rurales ejercer el derecho a la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la eliminación de la discriminación en el empleo y la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales. Esto debido a

³⁷⁸ Comunicación pública EUA 9809-McDonald's.

que dicha ley impide que los carteros negocien colectivamente, y por tanto, que gocen de condiciones mínimas de trabajo. Además, no tienen derecho a indemnizaciones en caso de enfermedades y/o accidentes de trabajo; la empresa puede rescindir unilateralmente el contrato de trabajo, y la oferta de empleo por concurso disminuye considerablemente el nivel de sueldos. Los carteros rurales acudieron a la Suprema Corte de Canadá y ésta resolvió que dichas disposiciones legales no eran violatorias de sus derechos conforme a la Carta de Derechos y Libertades de Canadá.³⁷⁹

En febrero de 1999 la OAN de Estados Unidos informó que no aceptaba esta comunicación pública para su revisión, puesto que las cortes federales habían resuelto que la ley no contradecía al Código Laboral de Canadá ni a la Carta de Derechos y Libertades de Canadá, y que por ello no se trataba de un asunto de falta de aplicación de la legislación laboral.³⁸⁰ El 8 y 17 de marzo del mismo año la OAN de Estados Unidos recibió una solicitud de reconsideración por parte de los peticionarios.

El 1 y 2 de febrero de 2001 la OAN de Canadá llevó a cabo en Toronto, Canadá, un seminario público en colaboración con la OAN de Estados Unidos bajo el título “El derecho a organizarse y a la negociación colectiva en Canadá y Estados Unidos” dirigido a tratar algunos de los temas de esta comunicación pública.

20. Comunicación pública CAN 99-1-EFCO-LPA

La Corporación EFCO y Labor Policy Corporation (LPA) presentaron a la OAN de Canadá esta comunicación pública sobre la aplicación de la Ley Nacional de Relaciones Laborales por las autoridades de Estados Unidos en cuestión de libertad de asociación, y de la Junta Nacional de Relaciones Laborales de ese país en cuestión de prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales. Consideran como práctica laboral desleal que los empleadores puedan establecer grupos de trabajo llamados “trabajadores comprometidos” dentro de la empresa, los cuales, entre otras cosas, han ayudado a mejorar las condiciones de seguridad e higiene.³⁸¹

En junio de 1999 la OAN de Canadá informó que rechazaba la revisión de esta comunicación pública porque no se desprendía de ella que las au-

³⁷⁹ Comunicación pública 9804-Servicio Postal Canadiense.

³⁸⁰ Federal Register, Notice.

³⁸¹ Comunicación pública, CAN 99-1 EFCO-LPA.

toridades estadounidenses competentes hubieran fallado en la aplicación efectiva de la legislación laboral. A pesar de recibir una petición de reconsideración, la OAN de Canadá la rechazó.

21. *Comunicación pública EUA 9901-TAESA*

La Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación de México y la Association of Flight Attendants de Estados Unidos presentaron esta comunicación pública a la OAN de Estados Unidos en relación con las condiciones de trabajo de los sobrecargos de la empresa Transportes Aéreos Ejecutivos, S. A. de C. V. (TAESA), una aerolínea comercial mexicana fundada en 1988. Se refiere a supuestas violaciones a la libertad de asociación y del derecho a organizarse, al derecho a la negociación colectiva, a condiciones mínimas de trabajo y a seguridad e higiene. Se menciona que el gobierno de México no garantizó la realización de elecciones justas, no previno despidos injustificados como represalia durante una campaña de organización sindical, que faltaba pago de tiempo extra y de las deducciones requeridas por la seguridad social. Además, señalan condiciones de trabajo inseguras, capacitación inadecuada y falta de mantenimiento de las aeronaves.³⁸²

El 7 de enero de 2000 la OAN de Estados Unidos aceptó la comunicación pública para su revisión. El 23 de marzo celebró una audiencia pública en Washington. Al término de ella emitió un informe en el que recomendó al secretario de Trabajo estadounidense solicitar consultas a nivel ministerial con el secretario del Trabajo mexicano en materia de las disposiciones legales para garantizar la integridad de las elecciones sindicales, así como la función de los funcionarios de las juntas de conciliación y arbitraje durante estos procedimientos. El 24 de julio de 2001 el secretario de Trabajo de México aceptó la celebración de consultas ministeriales.

Como resultado de dichas consultas, los secretarios de trabajo se comprometieron el 11 de junio de 2002 a crear un grupo de trabajo bilateral compuesto de expertos en materia de seguridad y salud en el trabajo, a intercambiar información sobre diferentes sindicatos activos en ambos países y sobre derechos relativos a la libertad de asociación y a la nego-

³⁸² Comunicación pública, EUA 9901-TAESA.

ciación colectiva. Tales temas se discutirán en un seminario público a celebrarse en México.³⁸³

22. *Comunicación pública EUA 2000-01-Auto Trim y Custom Trim-Breed Mexicana*

En junio de 2000, trabajadores actuales y antiguos de Auto Trim y Custom Trim-Breed Mexicana, junto con más de veinte sindicatos y organizaciones no gubernamentales mexicanas y estadounidenses, entre los que destacan la AFL-CIO, el UE y Coalition for Justice in Maquiladoras, presentaron esta comunicación pública ante la OAN de Estados Unidos. El asunto se refiere a la presunta falta de aplicación efectiva de la ley mexicana en materia de seguridad e higiene por las autoridades laborales en las empresas Auto Trim y Custom Trim-Breed Mexicana, dedicadas a la maquila de volantes para vehículos, ubicadas, respectivamente, en Matamoros y Valle Hermoso, Tamaulipas. Según los peticionarios, la falta de acciones adecuadas por parte de las autoridades competentes han provocado lesiones y accidentes laborales.

Se menciona que a pesar de las solicitudes recurrentes a las autoridades mexicanas competentes para que se aplique la legislación laboral de manera efectiva, no ha habido respuesta, e incluso el gobierno de México ha incurrido en una pauta persistente de omisiones. Los trabajadores están expuestos constantemente a condiciones laborales poco seguras y a sustancias peligrosas sin un manejo adecuado, lo cual ha ocasionado problemas de salud no sólo a los trabajadores, sino también a los recién nacidos de algunas trabajadoras.³⁸⁴

La OAN de Estados Unidos aceptó esta comunicación pública para su revisión; solicitó una consulta con la OAN de México, actualmente en curso, y efectuó una audiencia pública el 12 de diciembre de 2000. El 6 de abril de 2001 la OAN de Estados Unidos, en su informe público de revisión, recomendó a la Secretaría de Trabajo de Estados Unidos que solicitara consultas ministeriales con su homólogo mexicano, mismas que fueron celebradas, y como resultado los secretarios del Trabajo de ambos países se comprometieron a crear un grupo bilateral de expertos que se encargara de revisar los asuntos sobre seguridad y salud en el trabajo, y

³⁸³ ACLAN, comunicaciones presentadas ante OAN de Estados Unidos, p. 10.

³⁸⁴ Comunicación pública, EUA 2000-1 Auto Trim/Custom Trim.

de formular recomendaciones técnicas para consideración de los gobiernos. La sesión inaugural de dicho grupo se llevó a cabo en la ciudad de México el 8 de julio de 2002.³⁸⁵

23. *Comunicación pública EUA 2001-01-Duro*

Bag Manufacturing Corp. de Río Bravo, Tamaulipas

El 29 de junio de 2001 la OAN de Estados Unidos recibió una comunicación de la American Federation of Labor Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) y de la Paper, Allied-Industrial, Chemical & Energy Workers International Union (Sindicato Internacional PACE), denunciando el supuesto incumplimiento del gobierno mexicano de los compromisos adquiridos en el acuerdo ministerial firmado el 18 de mayo de 2000, en el cual se comprometía a promover el uso de padrones electorales, votaciones secretas y locales neutrales en las selecciones sindicales. La OAN de Estados Unidos rechazó revisar esta comunicación el 22 de febrero de 2002 arguyendo que dicha revisión no ayudaría a promover los objetivos de ACLAN. No existen disposiciones en la legislación laboral mexicana relativas al uso de votaciones secretas en las elecciones de representación sindical.³⁸⁶

24. *Comunicación Pública Mexico 2001-1-Trabajadores
inmigrantes de Nueva York*

El 24 de octubre de 2001 la OAN de México recibió una comunicación pública presentada por algunos trabajadores y diversos grupos de defensa de los derechos de los trabajadores inmigrantes en Nueva York, como la Asociación de Trabajadores y Personal Chino [Chinese Staff and Worker's Association (CSWA)], Movilización Nacional contra la Explotación Laboral [National Mobilization Against Sweatshops (NMASS)], la Voz de los Trabajadores (Workers' Awaaz) y la Asociación Tepeyac. Este grupo argumenta que en el estado de Nueva York no se cumple con la legislación en materia de indemnización a trabajadores y seguridad e higiene en el trabajo. Asimismo, acusaron a Estados Unidos de no cum-

³⁸⁵ ACLAN, comunicaciones presentadas ante OAN de Estados Unidos, p. 11.

³⁸⁶ *Idem.*

plir con algunas de las obligaciones contraídas en el ACLAN, como promoción de principios laborales, hacer más expeditos los procedimientos administrativos, etcétera. También arguyen que la falta de intérpretes permite que los patrones y las aseguradoras privadas abusen del proceso para evadir el pago oportuno de las prestaciones.

En su informe de revisión del 8 de noviembre de 2002, la OAN de México no mencionó las supuestas violaciones en materia de indemnización, arguyendo que las decisiones pendientes no pueden revisarse bajo los términos de ACLAN. Tampoco comentó si las reformas al sistema de indemnizaciones benefician a los trabajadores porque dichos asuntos no se relacionan con la puesta en práctica y la aplicación de la legislación laboral. Sobre los otros temas se solicitó al Departamento de Trabajo de Estados Unidos que tome medidas para resolver los problemas de comunicación con los trabajadores migratorios. Finalmente, la OAN de México solicitó consultas con la OAN de Estados Unidos para supervisar que se lleven a cabo dichas recomendaciones y/o ver la posibilidad de solicitar consultas ministeriales.³⁸⁷

V. LAS COMUNICACIONES PÚBLICAS DEL ACLAN DE 1994 A 2003

Pese a las escasas expectativas que se tenían acerca de la utilidad del proceso de comunicaciones públicas por parte de los sectores obreros y defensores de los derechos humanos en los tres países, dicho proceso ha probado ser útil e importante en la práctica. Entre 1994 y 2003 se presentaron veinticinco comunicaciones públicas ante alguna de las tres OAN. En Estados Unidos se recibieron dieciséis; en México, seis; y en Canadá, tres. Del total de comunicaciones públicas, quince se refieren a una presunta falta de aplicación de la legislación laboral por parte de las autoridades de México, ocho por parte de las autoridades estadounidenses y dos por parte de las canadienses. (Véase cuadro 4).

³⁸⁷ ACLAN, comunicaciones presentadas ante OAN de México, p. 5.

CUADRO 4

DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNICACIONES PÚBLICAS
POR OAN QUE REVISA 1994-2003

<i>Año de presentación</i>	<i>OAN que revisa</i>		
	Canadá	EUA	México
1994	—	4	—
1995	—	—	1
1996	—	2	—
1997	—	3	—
1998	2	4	4
1999	1	1	—
2000-2001	—	2	1
2002-2003	—	—	—
<i>Total</i>	3	16	6

La mayoría de las comunicaciones públicas se refieren al inadecuado cumplimiento de algunos de los once principios laborales acordados en el ACLAN. Dieciocho comunicaciones se han referido a violaciones al principio de libertad de asociación y protección del derecho a organizarse (doce presentadas en Estados Unidos, cuatro en México y dos en el Canadá). La mayoría de estos casos alegaron violaciones de otros principios laborales también, principalmente de los principios de condiciones mínimas de trabajo, prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, e indemnización en casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales. Las restantes alegaron violaciones a principios como los de restricciones sobre el trabajo de menores, eliminación de la discriminación en el empleo, el derecho de huelga y la protección de los trabajadores migratorios.

De las 25 comunicaciones presentadas ante las OAN, doce dieron como resultado reportes, once de los cuales recomendaron consultas ministeriales. El resultado de estas consultas fueron seis acuerdos ministeriales entre México y los Estados Unidos, un acuerdo ministerial entre México y el Canadá y una serie de seminarios y reportes escritos.

Hasta la fecha, sin embargo, ninguna comunicación pública ha progresado más allá de la consulta ministerial. Las comunicaciones sobre violaciones a la libertad de asociación y el derecho de huelga sólo ameritan revisión y consultas. Sin embargo, inclusive las comunicaciones que ameritan acceso a los mecanismos de arbitraje han concluido al nivel de las consultas ministeriales. La solución última que han resultado de las consultas han sido seminarios y talleres o conferencias. Este desempeño ha llevado a diversos críticos del ACLAN a denunciarlo como un acuerdo “sin dientes” e inútil.

Sin embargo, en nuestra opinión, los resultados de las CP nos llevan a señalar que antes que evaluar el proceso de las CP del ACLAN como un procedimiento de resolución de disputas en el sentido en que se impone en los capítulos 11, 19 y 20 del TLCAN resulta más útil considerarlo como un instrumento suplementario que junto con otros instrumentos domésticos o transnacionales (tales como la campañas de organización sindical o de presión en las oficinas matrices de empresas multinacionales) puede asistir a la mejora de los derechos laborales.

Desde esta perspectiva, el ACLAN debe ser entendido como un acuerdo aún más blando que el ACAAN. El concepto de acuerdo blando apareció hace una treintena de años para caracterizar la creciente práctica de los Estados-nación de negociar acuerdos codificados, los cuales cuidadosamente evitan provisiones o disposiciones que establezcan obligaciones precisas y vinculatorias.³⁸⁸ Los acuerdos blandos han proliferado en las áreas del medio ambiente, los derechos humanos y los derechos laborales.³⁸⁹ Su atractivo principal es que le permiten a los líderes estatales enfrentar asuntos y presiones domésticas e internacionales sin sacrificar formalmente su autoridad de actuar con libertad en asuntos internos políticamente sensibles,³⁹⁰ proporcionando al mismo tiempo a grupos de la sociedad civil un foro en donde se denuncian violaciones a los derechos establecidos en el acuerdo, y estas denuncias, junto con otras estrategias y acciones políticas, pueden llevar al cumplimiento por parte de los Estados de los términos de dicho acuerdo.

Esta función del ACLAN ha sido claramente percibida por los iniciadores de las CP, quienes abiertamente han reconocido que el principal valor del ACLAN es político, y no legal, en el sentido de que no esperan que

³⁸⁸ Wellens and Borchard (1989).

³⁸⁹ Leary (1997), Weiss (1999).

³⁹⁰ Szasz (1999), Abbott and Snidal (2000).

las resoluciones de las NAO produzcan cambios inmediatos y tangibles de conducta. Así, en la primera audiencia pública del primer caso donde los denunciantes alegaron la supresión de una campaña de organización sindical, un orador del Sindicato de los Trabajadores Unidos de Radio, Electricistas y Maquinaria claramente expuso el valor denunciativo y político del proceso de la siguiente manera:

El ACLAN es el único foro donde podemos exponer el tema de los derechos de los trabajadores en el contexto del TLC... yo creo que la NAO puede... elevar la cuestión del respeto de los derechos de los trabajadores mucho más allá del nivel que sus poderes y jurisdicción lo llevarían a uno suponer. Uno tiene la capacidad de crearle grandes dolores de cabeza a las corporaciones y a las agencias gubernamentales que soslayan los derechos laborales, de atraer la atención y la condena de la opinión pública sobre su conducta³⁹¹

Y, en efecto, los denunciantes han utilizado una variedad de estrategias políticas que junto con las CP han forzado a las autoridades públicas a justificar y explicar sus políticas, han servido para apoyar campañas más amplias de organización y de atracción de miembros de sindicatos en los tres países, y en algunos casos importantes los gobiernos o las empresas privadas se han visto forzados a modificar sus políticas o conductas.

Así, respecto de las prácticas mexicanas, se han visto cambios importantes, como sucedió en la CP EUA 9701—"Discriminación en las maquiladoras", en que las empresas se comprometieron a no utilizar en el futuro exámenes de embarazo de las mujeres solicitantes de empleos, a la vez que el gobierno mexicano instituyó un programa para informar a las mujeres de sus derechos.³⁹² O, en el caso Han Young, en donde el gobierno federal mexicano presionó para que se diera un nuevo recuento que llevó a otorgarle el registro al sindicato independiente STIMACHS, y cómo de acuerdo con el Departamento de Trabajo del Gobierno de Estados Unidos, el gobierno mexicano adoptó un compromiso en consultas ministeriales en el año 2000, de promover, en lo subsecuente, elecciones secretas en el proceso de certificación de sindicatos.³⁹³

³⁹¹ USA NAO, Audiencia Pública, 1994.

³⁹² Haq, Farhan (1999), "Labour: NAFTA gets mixed results", *Inter Press Service*, 10 March.

³⁹³ United States Department of Labor (2001).

En el caso de las prácticas estadounidenses y canadienses, también podemos encontrar cambios importantes; por ejemplo, en el caso de la industria de la manzana en Estados Unidos, en donde a resultas de la CP MEX 9802 “Manzana”, en la que se denunciaron las pobres condiciones laborales de los trabajadores migratorios, el estado de Washington se vio forzado a incrementar el presupuesto para la supervisión de las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas e influyó a que una empresa, Stemilt, acordara un nuevo procedimiento de cartillas firmadas por la mayoría de trabajadores como mecanismo para asegurar la certificación de los sindicatos en lugar de las elecciones, luego de lo cual el sindicato de los Teamsters ganó la certificación por primera vez en la historia del estado.

Igualmente, en el caso MEX 9801 SOLEC, los alegatos de una colusión entre la empresa SOLEC y la Agencia de California sobre Ocupación y Seguridad para no perseguir las denuncias de violaciones a la salud y la seguridad de los empleados, llevó a la Agencia Federal de Ocupación y Seguridad a visitar y revisar a su contraparte en California y a inspeccionar la planta SOLEC.³⁹⁴

Igualmente, en las CP 9802 y 9804 sobre el MOU de Entendimiento entre el INS y el Departamento de Trabajo, la denuncia de la colusión entre las dos agencias gubernamentales en contra de los derechos de los trabajadores migratorios ante las NAO mexicana y canadiense llevó al Departamento de Trabajo a interrumpir dicha práctica.³⁹⁵

La misma dinámica se presentó en el Canadá, en donde a resultas de la CP 9803 McDonald’s el gobierno de Québec decidió establecer una comisión que discutirá la posibilidad de promulgar una ley que prohíba la utilización del cierre de fábricas como fórmula para evitar la certificación sindical.

Esta importancia e impacto de las comunicaciones públicas han sido reconocidos de manera creciente por un mayor número de grupos de importancia estratégica en los tres países. Si bien en los primeros años las CP fueron presentadas por un pequeño número de sindicatos independientes o asociaciones promotoras de la defensa de los derechos laborales, o humanos en general, más recientemente se han presentado CP apoyadas por más de cuarenta organizaciones provenientes de los tres países, entre los que se cuentan las más importantes federaciones obreras,

³⁹⁴ Karesh (1999).

³⁹⁵ Human Rights Watch (2001).

como la AFLCIO, el Congreso Laboral Canadiense o la UNT y el FAT de México.

Además, al parejo del incremento en el interés por el procedimiento de las CP, se ha revelado una mayor sofisticación legal y política en el procesamiento de las CP. Si bien al principio las CP se presentaron para denunciar las violaciones de la legislación laboral por parte de empresas transnacionales que operan en México y se dedicaron a apoyar las labores de organización y atracción de nuevos miembros por parte de sindicatos independientes que operan en el sector maquilador, más recientemente las CP se han concentrado en destacar los que se consideran abusos sistemáticos de las leyes laborales, tales como el sesgo que se alega existe en las actuaciones de las juntas de conciliación y arbitraje en México en favor del sindicalismo oficial o la propensión en las empresas estadounidenses y canadienses a utilizar la amenaza de cierre de empresas para frenar las campañas de organización y de atracción de nuevos miembros por parte de los sindicatos en ambos países o la falta de cumplimiento de una variedad de derechos laborales de los trabajadores migratorios.

Con todo, es un hecho, y éste ha sido destacado por la mayoría de los defensores de los derechos laborales, que las CP no han logrado reinstalar más que un número pequeño de trabajadores despedidos ilegalmente, y no han propiciado ninguna mejoría sistemática en las prácticas laborales regionales.

¿Qué tipo de reformas podrían sugerirse al ACLAN que sirvieran para mejorar en forma más sistemática las prácticas laborales regionales? La respuesta la ofreceremos en el capítulo final.

CUADRO 5

NÚMERO DE COMUNICACIONES PÚBLICAS (CP) POR PRINCIPIO DEL ACLAN
AL QUE SE REFIEREN, 1994-2003

<i>Total</i>		<i>Principio del ACLAN*</i>										
<i>Año</i>	<i>CP</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>
1994	4	4	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1995	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1996	2	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1997	3	2	1	—	—	—	—	1	—	2	—	—
1998	10	5	2	1	—	1	5	2	—	5	4	4
1999	2	1	1	—	—	—	1	—	—	1	—	—
2000	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—
2001	2	1	1	—	—	—	—	—	—	1	1	—
2002	—											
2003	—											
<i>Total</i>	25	16	12	1	0	1	6	3	0	10	6	4
<i>%</i>	100	60	48	4	0	4	24	12	0	40	24	16

* Véase cuadro 1 “Principios laborales del ACLAN”.