

Los convenios internacionales

Alfonso Bouzas Ortiz

1. Globalización y normatividad del trabajo

Estamos viviendo en un mundo cada vez más globalizado y ello se ratifica todos los días de múltiples formas.¹ Ante esta realidad los marcos jurídicos que nos regulan no están sincronizados. Hemos vivido una tendencia a legitimar, por ejemplo, que el comercio internacional y las inversiones de capital extranjero, incluso en sectores estratégicos, sean apreciados como positivos y necesarios, con los consiguientes ajustes en las normas, los cuales se iniciaron desde el gobierno de Miguel de la Madrid con las reformas al artículo 28 constitucional. A la vez, vivimos un proceso en el que la expresión jurídica de la regulación del trabajo se mantiene dentro de los límites de lo nacional, en el supuesto de que sacarla de ellos o permitir que salga de ellos, perjudica y cuestiona la identidad mexicana, y quienes en alguna forma proponemos o planteamos la necesidad de globalizar

¹ Migración, comercio y servicios trasnacionales, comunicación sin limitaciones, incluso de costo, etc.

las normas del trabajo, somos calificados de apátridas. Paralelamente, los convenios que en materia de trabajo ha celebrado y ratificado el gobierno mexicano, se respetan pero no se cumplen. ¿A quién o a qué beneficia esta carencia de sincronización en los marcos normativos? ¿Son válidas las apreciaciones diferenciadas de la realidad?

Pruebas de la afirmación de carencia de sincronía existen muchas y sólo referiremos algunas.

- a) En México, a diferencia del consenso mundial, los derechos laborales, por implícita disposición constitucional, no son derechos humanos, con todo lo que esta negación constitucional² implica en el contexto interno y en el internacional.
- b) Los conflictos laborales se dirimen únicamente por tribunales especializados, en el caso del apartado A del artículo 123 constitucional por las juntas de Conciliación y Arbitraje, cuya función es “conciliarlos”, conducta que se ha entendido como establecer precio a los derechos de los trabajadores en vez de reivindicarlos. Las juntas son verdaderos mercados en los que ni los empleadores ni los trabajadores ganan, sino autoridades, abogados de empresa y abogados de trabajadores se ponen de acuerdo colocando por delante sus propios intereses.
- c) Las autoridades que conocen de los conflictos del trabajo –juntas federales y locales de Conciliación y Arbitraje– se niegan a reconocer, como fundamentos de las pretensiones planteadas por los trabajadores, la referencia que se haga a convenios internacionales que México ha celebrado y ratificado o simplemente las omiten en sus consideraciones.
- d) Los conflictos de trabajo que han sido denunciados en el ámbito internacional en los últimos lustros –ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como consecuencia del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y en otras instancias, como las derivadas de la aplicación de la cláusula social de los convenios celebrados con la Unión Europea– tienen como pautas comunes el desconocimiento total en territorio

² El artículo 103 B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le niega competencia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de asuntos laborales. Las interpretaciones del por qué, pueden ser variadas, el hecho es ése.

mexicano de las obligaciones legales asumidas siendo evidencia de que los inversionistas extranjeros son invitados al país por las autoridades mexicanas ofreciéndoles paraíso laborales.³

- e) Para tomar conciencia del grado de intromisión gubernamental en los asuntos sindicales, fue necesario que la Suprema Corte de Justicia en últimos tiempos dictara diversas resoluciones tendientes a que se reconociera la libertad sindical, se limitaran las intervenciones gubernamentales en la vida interna de las organizaciones sindicales a propósito de la toma de nota y declarara inconstitucionales artículos como el 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.⁴
- f) Previamente a las resoluciones referidas en el punto anterior, a México se le hicieron en la OIT y derivado del ACLAN diversas recriminaciones a partir de denuncias de violaciones cometidas en materia de libertad y democracia sindical y por violaciones a elementales derechos laborales, censuras que no modificaron la conducta del Poder Ejecutivo.
- g) Las relaciones laborales hoy tienen un inevitable escenario internacional y ello repercute en lo nacional. Tan sólo sería el caso exemplificar con el fenómeno migratorio que ha llevado a significativo número de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos y representa un importante renglón de ingresos que la población nacional recibe y le permite vivir.

Los convenios internacionales en el marco normativo del trabajo

No podemos decir que en las disposiciones normativas vigentes se encuentre la razón de la carencia de sincronía con otras normas, tan sólo cabría recordar que la propia Constitución establece la obligación

³ Es el caso tener en cuenta las múltiples violaciones denunciadas durante los años del auge de las maquiladoras del norte, en perjuicio de derechos de trabajadoras y menores; las denuncias de condiciones de esclavitud de las que se ha tenido conocimiento en empresas establecidas en Puebla y Tlaxcala que utilizan mano de obra femenina; el conflicto en tenis Nike, el de la llantera Euzkadi y otros más.

⁴ Núm. de registro: 193 868; jurisprudencia; materia(s): constitucional, laboral; novena época; instancia: Pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; tomo: IX; mayo de 1999; tesis: P.J. 43/99; p. 5.

de observar los tratados internacionales reconociéndoles jerarquía superior a la de la Ley Federal del Trabajo (LFT).

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

La jurisprudencia ha precisado lo anterior en términos claros al establecer la Suprema Corte de Justicia que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Constitución y por encima del derecho federal y el local, interpretación del artículo 133 constitucional derivada, según se sostiene en la propia tesis de la Corte, de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional.⁵

De manera coincidente en sus principios generales se manifiesta el artículo 6 de la LFT al consignar que: “Las leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia”.

Por todo lo anterior, podemos dejar establecido que las disposiciones del trabajo debieran ser de manera permanente complementadas, interpretadas y aplicadas a la luz de los convenios internacionales que México tiene celebrados y ratificados y no estaría de más señalar que en el caso de nuestra Constitución no queda fincada la responsabilidad por el incumplimiento como sí se encuentra establecida, por ejemplo, en la Constitución Española.⁶

⁵ Núm. de registro: 192 867; tesis aislada; materia(s): constitucional; novena época; instancia: Pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; tomo: X; noviembre de 1999; tesis: P. LXXVII/99; p. 46. TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

⁶ Establece el artículo 93: “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el

Los convenios internacionales

De los 187 convenios y 198 recomendaciones que la OIT había adoptado para 2006, México es suscriptor de diversos relativos a trabajo, empleo, seguridad social, política social y derechos humanos conexos en temas como: libertad sindical y negociación colectiva, igualdad de trato y oportunidades, eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil, promoción del empleo y formación profesional, seguridad social, condiciones laborales, administración e inspección del trabajo, prevención de accidentes laborales, protección de la maternidad, y la protección de los emigrantes y de trabajadores como la gente de mar, el personal de enfermería y los empleados en plantaciones.

Estos compromisos internacionales debieran ser orientación en la legislación nacional, normas aplicadas por las autoridades del trabajo y precedentes interpretativos adoptados por el máximo tribunal judicial; incluso, la OIT espera que ilustren la conducta de las naciones aun en aquellos casos que se trate de convenios no ratificados, es decir que en el ámbito internacional se espera que no sean sólo criterios de ajuste a los marcos normativos internos sino que alcancen una dimensión mayor en la lógica de los principios de justicia social que preconiza la instancia internacional, hecho que no se realiza en el caso de México.

De los 187 convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo hasta 2006, México había ratificado 178, que se refieren a temas de suma importancia y que lamentablemente las autoridades nacionales han dejado de lado, no obstante la obligatoriedad de su aplicación. Recontemos temáticamente algunos de estos instrumentos con la finalidad de apreciar la consecuencia de no ser tomados en cuenta en la cotidianidad del conocimiento de los conflictos del trabajo:

ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión". Y el 96: "1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del orden interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional".

| |
|--|
| Condiciones y jornada de trabajo |
| 9, 22 23, y 27: Sobre la colocación , condiciones de trabajo y repatriación de la gente de mar |
| 14, 30, 46, 49, 106 y 153: Sobre jornada y descanso |
| 29 y 105: Sobre el trabajo forzoso |
| 111: Sobre discriminación |
| Trabajo de menores |
| 6 y 90: Sobre el trabajo nocturno de los menores |
| 7, 58, 112 y 123: Sobre la edad mínima |
| 16 y 124: Sobre el examen médico de los menores |
| Trabajo de mujeres |
| 45: Sobre el trabajo subterráneo |
| 12 y 17: Sobre la indemnización por accidentes del trabajo |
| 173: Sobre la protección de los créditos laborales |
| Seguridad social |
| 19 y 118: Sobre la igualdad de trato |
| 32, 42, 55, 56 y 159: Sobre enfermedad o accidentes |
| 62, 115, 120, 134, 152, 155, 161, 163, 167 y 172: Sobre seguridad e higiene |
| 102: Sobre la seguridad social |
| Salario |
| 26, 99, 109 y 131: Sobre fijación de salarios |
| 52 y 54: Sobre las vacaciones pagadas |
| 95: Sobre la protección del salario |
| 100: Sobre igualdad de remuneración |
| Derecho de asociación |
| 11 y 141: Sobre el derecho de asociación |
| 87: Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación |
| 135: Sobre los representantes de los trabajadores |
| Subrogación-terciarización |
| 34 y 96: Sobre las agencias retribuidas de colocación |

Apréciese que los convenios que no se cumplen abordan temas significativos en la conflictividad laboral cotidiana, lo cual evidencia que:

- Los derechos laborales no se respetan, en el mejor de los casos se paga por omitirlos.
- La vida, la salud y la higiene en el trabajo, al igual que todos los derechos laborales, en México tienen precio.
- La jornada es un punto de referencia salarial más que una limitante por razones de salud en el trabajo.

- Las diferencias de género, edad u otras se consideran únicamente para efecto de determinar el trabajador de mayor eficiencia, abarcando en este criterio incluso el trabajo infantil que se engarza en el trabajo familiar en el campo y se ha convertido en opción permanente de las tiendas de autoservicio que se sirven de menores sin retribuirlos.
- El derecho de asociación se encuentra atrapado en la simulación.⁷
- La terciarización, subrogación u *outsourcing* es el esquema tolerado por las autoridades para violar las más elementales normas protectoras del trabajo y de los trabajadores al punto de que forma parte de la moderna organización del trabajo en tanto que se dice y las autoridades lo validan, libera al beneficiario final de responsabilidades laborales.
- Por todo lo anterior, es explicable que los convenios que México ha ratificado no sean tomados en cuenta.

En sus orígenes la determinación de los países de dar vida a la Organización Internacional del Trabajo tuvo la pretensión de garantizar la justicia social y como consecuencia la paz social, y para mediados de la década de los noventa del siglo pasado, la pandemia del desempleo llevó a esta instancia internacional a revisar sus principios con la finalidad de enfrentar esta lamentable condición, poniendo en el tapete de la discusión un sinnúmero de opciones que transitan desde la flexibilidad hasta la degradación del trabajo llegando la propia OIT a pronunciarse una y otra vez por la promoción del trabajo decente, con base en la concertación y el mejor aprovechamiento de la globalización, en busca del bien y la seguridad de quienes viven de su trabajo. Por esta razón, las normas internacionales son doblemente importantes para garantizar las menos malas condiciones de trabajo, además de que al observar de manera global la conflictividad laboral nos aportan más elementos para las mejores conclusiones concertadas. Si las flexibilizaciones se hacen necesarias, que no sean para enfrentar la competencia en materia de trabajo que desde otros

⁷ Al respecto, véase el ensayo de Graciela Bensusán en este libro; y Alfonso Bouzas Ortiz (coord.), *Contratación colectiva de protección en México, Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores*, México, UNAM-ORIT, 2007.

hemisferios se pueda estar haciendo sino, precisamente, mediante mecanismos tendientes a evitarla.

Resulta tan cierta la conclusión anterior que sólo es el caso apreciar el sinnúmero de temas laborales que a la fecha son materia de reglamentación en la Unión Europea o recordar, por ejemplo, que cada vez más en diversos lugares se ejerce la práctica de contrataciones colectivas transnacionales benéficas para todas las partes en tanto que evitan escenarios distintos en proyectos empresariales únicos bajo el supuesto de que la pretensión no debe ser intensificar las utilidades buscando espacios geográficos para una mayor explotación de la fuerza de trabajo, y las normas establecidas en los convenios deben ser igualitarias.

Los escenarios laborales

En el país debemos tener en cuenta la existencia de diversos escenarios de la conflictividad laboral con la finalidad de entender el fenómeno y apreciar la posibilidad de soluciones diferenciadas. Esto es posible si intentamos un elemental corte y caracterización para apreciar lo que en la realidad actual presenciamos.

Como se apreciará, las soluciones de conflictos que más se apegaron a la normatividad vinieron de fuera y la constante es que la conducta del gobierno en las relaciones laborales fue de permanente confrontación con el texto de la Ley y con los trabajadores que sólo pretendieron hacer efectivo lo que la Ley establece. Por ello, una reforma laboral debe buscar poner límites a la injerencia y verticalidad de la autoridad, imponer sanciones a ésta por el incumplimiento de las obligaciones laborales y, fundamentalmente, privilegiar las verdaderas formas de concertación en las relaciones laborales.

La presencia de capitales externos en el país es una consecuencia normal de la globalización, pero no deben recibirse degradando las condiciones de trabajo, y menos ser la degradación consecuencia de la política laboral instrumentada. No sólo ofertando mano de obra barata podemos ser competitivos en el escenario internacional, y si ello fuera así, tenemos la obligación de trabajar para modificar el escenario internacional con otros países que coincidirán con nosotros en hacerlo. La anterior afirmación no es ajena a la experiencia

| Escenario | Expresión de los flujos | Ejemplificación | Responsabilidad |
|--|---|--|--|
| 1. Convenios internacionales ratificados que no se observan | Convenios internacionales  | Convenios internacionales firmados y ratificados por México respecto de los cuales nuestro gobierno ha recibido un sinúmero de requerimientos de cumplimiento. | De las autoridades del trabajo. Por razones ajenas a lo laboral y degradando el trabajo, no se han cumplido históricamente los compromisos que en el escenario internacional se adquieren. |
| 2. Realidades y/o normas externas que inciden en la solución de conflictos en territorio nacional | Solución del exterior  | La solución del conflicto en Euzkadi, en el que, pese a la voluntad del gobierno federal, los empresarios alemanes negocian por el des prestigio que en la Comunidad Europea les causaba ser responsables de no respetar la legalidad de México. | De autoridades del trabajo que se colocan fuera de la institucionalidad y que incluso violentan el marco normativo del trabajo. |
| 3. Condiciones de trabajo externas y condiciones laborales en México | Condiciones laborales externas  | Empresas que en sus países deben cumplir con obligaciones laborales rígidas y que se establecen en territorio mexicano porque se les ofrecen paraíso laborales. | De autoridades del trabajo que ofrecen a posibles empresarios del exterior, condiciones de trabajo que no son las establecidas en el marco normativo del trabajo, con lo cual desestabilizan la relación laboral y la sana solución de los conflictos. |
| 4. Relaciones laborales en México y de nacionales que violentan incluso la Ley Federal del Trabajo | Relaciones laborales internas  | Cotidianas relaciones laborales y solución de los conflictos en los que la simulación implica que la realidad laboral transite a distancia de la norma. | Del gobierno, los empresarios y líderes sindicales que recurren a la simulación en perjuicio del cumplimiento del marco normativo del trabajo. |

de otros países; en el caso de España, desde 1999 se ha legislado para proteger a los trabajadores que son desplazados temporalmente a España por razón de trabajo y se sancionan las infracciones en materia de emigración.⁸

La censura internacional, implícita o explícita, es una constante porque constante es también la violación de la reglamentación del trabajo. Quizá en otras latitudes pueda hablarse de carencia de normas, pero no en nuestro país, y es inevitable enderezar acciones en lo interno y en lo externo para sancionar la simulación, la responsabilidad de las autoridades en ésta o en la abierta violación de la Ley y promover mecanismos que eduquen y den confianza a los empleadores y a los sindicatos sobre la conveniencia de acoplar su conducta a la ley. Hoy como nunca vivimos una constante de responsabilidad de la autoridad en el rompimiento de la legitimidad laboral y pudiera ser tomada en cuenta la precisión de responsabilidades que hemos indicado en el caso de la Constitución de España como una necesidad después de lustros de incumplimiento, cuando menos, de los convenios internacionales en materia laboral.

No en todos los escenarios nuestras posibilidades de acción dependen exclusivamente de lo nacional, particularmente en el de los trabajadores mexicanos en el extranjero, se reducen mucho y será necesario contar con la convergencia de otros actores, incluyendo otros países, para promover políticas en el contexto de los derechos humanos de corte laboral. No obstante, para lograr este propósito, primero tenemos que garantizar calidad moral, y dista mucho de ello el balance interno y externo. No podemos dejar de señalar que en el caso de la Unión Europea existen, incluso desde 1968, reglamentaciones y directivas que establecen a la fecha la libre circulación de trabajadores asalariados y su tutela.⁹

La búsqueda de estándares internacionales en temas como salario, jornada y condiciones de trabajo es fundamental y ello sólo será factible si nos abrimos a regulaciones supranacionales.

⁸ Ley 45/1999 sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional y Ley 8/1988 sobre infracciones y sanciones en el orden social.

⁹ Referimos sólo algunos; reglamentos 1612/68 relativo a la libre circulación, 1251/70 relativo al derecho a permanecer en un país después de haber laborado, Convenio de Roma sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales.

La representación de los sectores ante las instancias internacionales ha sido histórica y es en la actualidad artificial; por ello, una reforma laboral debiera abrir las posibilidades de tener una representación real.

En resumen, la reforma laboral debe abrir puertas para que los convenios internacionales, los intereses de los trabajadores mexicanos en el extranjero, el derecho de asociación, la contratación colectiva y las formas de solución de los conflictos del trabajo, internacionalmente contemplados, sean una realidad.

Mayo de 2007