

NORMAS LABORALES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL: EL ACLAN

CLAUDIA FRANCO HIJUELOS*

INTRODUCCION

LA PROMOCIÓN DEL VÍNCULO ENTRE ACUERDOS COMERCIALES y derechos laborales se ha intensificado al mismo ritmo que la liberalización comercial. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) es una manifestación regional de tal vínculo. No obstante, lejos de haber sido resultado del interés de los países miembros, nació como un instrumento político con el propósito central de contribuir a la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por parte del Congreso de los Estados Unidos.

El ACLAN proporciona una “ventanilla” ante la cual una persona puede llevar, para la atención de alguna de las partes, los asuntos que considere que constituyen una falta en la aplicación de la legislación laboral en el territorio de la otra parte. En el tiempo que ha estado vigente, el ACLAN ha sido utilizado por organizaciones no gubernamentales y sindicatos para promover sus intereses, que a menudo han trascendido el objetivo de mejorar la aplicación de la legislación en la materia de cada país.

Si dicha utilización ha redundado en el objetivo expreso del ACLAN —promover una mejor aplicación por parte de cada uno de los tres gobiernos de la legislación laboral en su propio territorio—, sigue siendo una pregunta abierta, y en todo caso debe plantearse de manera que se reconozca que los factores que inciden en la definición de políticas laborales son, sobre todo, internos.

A cuatro años de haber entrado en vigor, el ACLAN ha incrementado la presencia de los asuntos laborales en la opinión pública de los tres países miembros, así como la interacción de los sectores gubernamental, empresarial y, sobre todo, sindical. Se concluye que el ACLAN ha servido a los

* Las opiniones expresadas aquí son exclusiva responsabilidad de la autora.

grupos de interés que lo han utilizado más activamente, y que, paradójicamente, fueron aquellos que se opusieron al TLCAN en su origen.

PROMOCIÓN DEL VÍNCULO COMERCIO-TRABAJO EN FOROS MULTILATERALES

La intensificación de los esfuerzos internacionales dirigidos a la liberalización comercial, desde la conclusión de la Ronda Uruguay y al fundarse la Organización Mundial de Comercio (OMC), ha estado acompañada persistentemente por la discusión que asocia normas laborales con comercio. Se ha llamado “cláusula social” a las disposiciones que prevén sanciones financieras o comerciales por la falta de observancia de normas laborales básicas. La discusión proviene de dos perspectivas distintas sobre las ventajas comparativas y el contexto socioeconómico de cada país.

Por un lado están los sindicatos estadounidenses, canadienses y europeos que denuncian la falta de observancia de “normas laborales básicas” en países exportadores menos desarrollados. Perciben como una práctica comercial desleal o “dumping social” la ventaja que obtendrían las empresas exportadoras cuyos costos de producción son menores por estar situadas en países donde la normatividad laboral es menos favorable al trabajador, o donde no se aplica cabalmente.

Por otro lado están las empresas multinacionales y los gobiernos de países exportadores de menor desarrollo relativo. Éstos señalan que la vinculación formal entre comercio y normas laborales ha dado lugar a acciones proteccionistas que buscan poner en entredicho las ventajas comparativas de países exportadores, como los salarios relativamente más bajos.

Los llamados “derechos laborales básicos” comprenden la eliminación del trabajo infantil y del trabajo forzoso, la libertad de asociación y de negociación colectiva, y la no discriminación en el empleo. Se han definido paulatinamente con base en convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por la mayoría de los países miembros, y más recientemente en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada por la 86ª Conferencia Internacional del Trabajo.

La promoción del vínculo comercio-trabajo en foros multilaterales también se lleva a cabo por medio de la movilización de sectores de opinión pública en países desarrollados. Las “etiquetas sociales” identifican productos en cuya fabricación se hayan respetado los estándares laborales básicos. También se promueven otras “medidas voluntarias”, como códigos de conducta para empresas, cuyo cumplimiento podría ser vigilado por or-

ganizaciones sociales.¹ Se entiende que dichos códigos prevén prácticas superiores al "piso" de la legislación laboral local, y que las organizaciones sociales encargadas de supervisar su aplicación son tan confiables como las autoridades laborales del país en cuestión.

A partir de un análisis teórico y empírico de posibles impactos económicos de las normas laborales fundamentales, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que cuenta con los comités asesores sindical y patronal, realizó un estudio para definir cuál es la relación entre normas laborales y comercio internacional. En él la OCDE se propuso explorar los derechos laborales y el comercio internacional desde una perspectiva multilateral, por considerarlo un tema controvertido e importante para sustentar las características que deberían revestir los esfuerzos multilaterales de liberalización comercial.

La OCDE concluye que hay una relación positiva en el tiempo entre la observancia de los derechos laborales y el libre comercio, es decir, que un esfuerzo sostenido de liberalización comercial redundaría en una mejor observancia de las normas laborales. No se encontró que países con estándares laborales relativamente bajos (entre los cuales no se incluyó a México) obtuvieran de ese hecho alguna ventaja comparativa, ni se comprobó ninguna correlación entre el grado de observancia del derecho de libertad sindical (tomando como indicador los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT) y el crecimiento de los salarios reales.²

La OCDE encontró que frente a otros factores, como los términos de intercambio y la tecnología, el efecto económico de las normas laborales es insignificante. Específicamente, sobre las importaciones de productos textiles en los Estados Unidos, no se encontró que su precio estuviera relacionado con el grado de observancia de normas laborales referidas al trabajo infantil.³

No obstante las conclusiones de la OCDE, las presiones por parte de sindicatos y organizaciones no gubernamentales han continuado, y señalan los estándares laborales como un elemento indispensable que hay que considerar en cualquier esquema de liberalización. Algunos gobiernos han externado dicha preocupación en el seno de la propia OCDE, al plantear que

¹ OIT, *Memoria del Director General*, 85ª Conferencia Internacional del Trabajo "La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización", p. 32, y "A Floor under Foreign Factories?", *Businessweek*, 2 de noviembre de 1998.

² OCDE, *Trade, Employment and Labour Standards. A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, París, 1996, pp. 75-144.

³ OCDE, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

un acuerdo multilateral de inversión debe contener la obligación de respetar los derechos laborales.⁴

En un intento de canalizar la cuestión fuera del principal foro comercial multilateral, durante la Reunión Ministerial de la OMC en Singapur, en 1996, los países miembros reconocieron que la OIT debe establecer las normas fundamentales del trabajo y “ocuparse de ellas”. Este reconocimiento evitó que se introdujera una cláusula social, promovida por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), en el esquema comercial multilateral. Dicha cláusula hubiera comprometido a los miembros de la OMC a aceptar que un comité *ad hoc* supervisara el cumplimiento de convenios laborales fundamentales de la OIT, ratificados o no por el país en cuestión.⁵

En la 86ª Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 1998, tras negociaciones entre los gobiernos y los grupos de empresarios y trabajadores representados en la OIT, se adoptó la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. A la fecha, están por definirse los mecanismos de seguimiento de dicha declaración, que identifica como derechos fundamentales en materia laboral los siguientes:

- a) La libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
- b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
- c) La abolición efectiva del trabajo infantil.
- d) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Con base en lo que fue interpretado como un “mandato” de la OMC, la declaración se vio como una forma conciliadora de procurar una mayor observancia de los derechos laborales, sin asociarlos directamente a medidas comerciales. Constituye un vehículo adicional a los ya existentes en la OIT para dar seguimiento público al respeto de estos derechos por parte de los estados miembros.

⁴ OCDE, “Ministerial Statement on the Multilateral Agreement on Investment”, 28 de abril de 1998.

⁵ Declaración de la Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, Singapur, 1996. La OIT es una organización del Sistema de Naciones Unidas, donde los países están representados no sólo por los gobiernos, sino también por integrantes de organizaciones sindicales y empresariales. Cualquier organización patronal o sindical reconocida puede presentar reclamaciones a la OIT sobre supuesto incumplimiento por parte de los gobiernos de un convenio ratificado, o no ratificado, en el caso de los referidos a la libertad sindical. Además, el gobierno tiene la obligación de informar regularmente sobre el estado de la legislación y la práctica de los asuntos tratados en todos los convenios, hayan sido ratificados o no.

La declaración subraya que las normas laborales no deberán utilizarse con fines comerciales proteccionistas o para poner en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país. Sin embargo, es posible que se invoquen los dictámenes de la Organización para reforzar y legitimar campañas a favor de "medidas voluntarias", como los códigos de conducta y las etiquetas sociales antes mencionadas.

En el plano regional, las negociaciones acerca de un Área de Libre Comercio de las Américas, idea lanzada en 1994 durante la I Cumbre de las Américas, cuentan entre sus objetivos el respeto a los derechos humanos y laborales, asociados al logro de un área de libre comercio hemisférica antes del año 2005. Durante la Reunión de Ministros de Comercio de marzo de 1998, se reiteró el compromiso de la Declaración Ministerial de Singapur de la OMC, en el sentido de promover la observancia de los derechos laborales fundamentales, reconociendo a la OIT como el organismo competente para establecer y atender esos derechos.⁶

La manera concreta de promover la observancia de los derechos laborales se señala en el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, que prevé que cada uno de los gobiernos realice un examen de su propia legislación para eliminar disposiciones discriminatorias, promover un trato igualitario en el trabajo, combatir el abuso respecto de los menores trabajadores y proteger a los trabajadores migrantes.

Para verificar su cumplimiento, habrá reuniones periódicas de un grupo de revisión de la implantación de la Cumbre, encabezado por los ministerios de Relaciones Exteriores, y cuyas decisiones se adoptarán por consenso.⁷

Aunque generales, los compromisos establecidos han adquirido expresiones más concretas, por ejemplo, entre países centroamericanos. Con ayuda financiera del gobierno de los Estados Unidos y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Belice han iniciado un proyecto de modernización de mercados de trabajo que incluye el mejoramiento de las prácticas en la aplicación de estándares laborales básicos.⁸

⁶ "Declaración de San José, IV Reunión de Ministros de Comercio de las Américas", marzo de 1998.

⁷ Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas.

⁸ "Declaración conjunta de los Ministros de Trabajo de los Estados Unidos, Centroamérica, República Dominicana, Belice y Panamá. Washington, D.C.", 4 de noviembre de 1997, y Luis Alberto Monge, "El nuevo rol de los Ministerios de Trabajo frente a los derechos laborales y el libre comercio", estudio elaborado para la Secretaría General de la OEA y el BID, mimeo, 1998.

Otros esquemas de integración económico-comercial, como el Mercosur y el Pacto Andino, cuentan con aspectos laborales y de seguridad social, pero a la fecha las acciones se han limitado a promover la ratificación de convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACLAN)

La promoción del vínculo comercio-estándares laborales probablemente haya alcanzado su expresión más directa en el ACLAN, en vigor desde 1994.⁹

El ACLAN tuvo su origen en la necesidad del presidente electo Bill Clinton de legitimar su apoyo al Tratado de Libre Comercio con México ante la American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) y otras organizaciones opositoras. Demócratas moderados, cuyas campañas electorales dependen en gran medida del apoyo financiero y proselitista de la AFL-CIO, utilizaron el ACLAN para justificar un posible voto aprobatorio del Tratado.

Sin embargo, organizaciones como la AFL-CIO y demócratas más liberales no consideraron el "acuerdo paralelo" como un reflejo fiel de sus exigencias.¹⁰ Tanto la AFL-CIO como la principal central sindical canadiense, el Canadian Labour Congress (CLC), señalaron que el acuerdo paralelo no compensaría el atractivo para que la inversión extranjera se estableciera en México, como si el ACLAN debiera anular cualquier ventaja comparativa frente a los Estados Unidos y Canadá.¹¹ Esta expectativa persiste, y ha inspirado las acciones de dichas organizaciones en el marco del Acuerdo.

Desde entonces, diversos sindicatos afiliados a la AFL-CIO y al CLC han incluido la utilización del ACLAN dentro de sus iniciativas para promover un acercamiento con sindicatos y organizaciones laborales mexicanos no tradicionales, que a su vez se benefician de la palanca internacional para incrementar su presencia e influencia en el contexto laboral nacional.¹²

⁹ Posteriormente, Chile y Canadá suscribieron un acuerdo similar, paralelo a uno de libre comercio, en 1997.

¹⁰ Claudia Franco Hijuelos, "El cabildeo como instrumento de política exterior", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, primavera de 1995, pp. 22-25.

¹¹ Canadian Labour Congress, "Social Dimensions of North American Economic Integration", 1996, pp. 61-62.

¹² Para un estudio sobre cómo el ACLAN ha servido a sindicatos en México para sus objetivos políticos, véase Claudia Anel Valencia Carmona, "El ACLAN como una caja de resonancia del sindicalismo mexicano", tesis de licenciatura en ciencia política y administración pública, UNAM, 1997.

Principales características del ACLAN

Durante las negociaciones del ACLAN, se comprobó que el cuerpo jurídico de México en materia laboral era adecuado, e incluso superior al de los Estados Unidos en algunos rubros. Fue evidente, además, que México había ratificado un gran número de convenios con la OIT que no habían sido ratificados por los Estados Unidos ni por Canadá.¹³ Por tanto, más que buscar un marco común de regulaciones laborales, el ACLAN se orientó al cumplimiento efectivo de la legislación de cada país.¹⁴

El ACLAN no establece nuevas normas laborales, no pretende homologar la legislación laboral de los socios del TLCAN, ni crea órganos supranacionales para dirimir conflictos. Promueve la aplicación efectiva de la legislación laboral nacional por parte de las autoridades competentes, es explícito con respecto al derecho de cada miembro de adoptar o modificar sus propias normas, y a que el ACLAN no faculta a las partes a reabrir resoluciones dictadas por tribunales internos, ni a revisar asuntos *sub judice*. Todas las decisiones del Consejo de Ministros, órgano rector, se deben tomar por consenso (artículos. 2, 5.8 y 9).

Las obligaciones de las partes son aplicar efectivamente la legislación laboral por medio de medidas gubernamentales adecuadas; asegurar el acceso de los particulares a los tribunales del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la parte; garantizar que los procedimientos ante los tribunales laborales cumplan con el debido proceso legal y sean transparentes, y promover el conocimiento público de la legislación laboral ("Segunda parte. Obligaciones").

Identifica 11 principios laborales que, sin ser normas comunes mínimas, delimitan áreas de atención en que las partes, cada una a su manera, han desarrollado leyes y políticas para proteger los derechos e intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo.¹⁵

¹³ El total de convenios de la OIT ratificados por México, los Estados Unidos y Canadá hasta diciembre de 1998 era 76, 12 y 29, respectivamente. De los convenios sobre derechos fundamentales (siete), considerados prioritarios por la OIT, México ha ratificado cinco; los Estados Unidos, uno; y Canadá, cuatro.

¹⁴ Norma Samaniego de Villarreal, Respuesta a la convocatoria pública de la Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte para recibir comentarios sobre la operación del ACLAN desde su entrada en vigor, 6 de febrero de 1998.

¹⁵ Los principios 1 a 3 sólo se incluyen en las comunicaciones públicas y consultas ministeriales. Los principios 4 a 11 pueden abordarse en comunicaciones públicas, consultas ministeriales y comités evaluadores de expertos. Los principios sobre trabajo infantil, seguridad e higiene y salario mínimo (principio 6) son los únicos que pueden llevarse a un panel arbitral, es decir, la etapa de solución de controversias.

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

Un hecho poco conocido y que encierra un enorme potencial para México es que el último de estos principios se refiere a los trabajadores migratorios de las partes. En virtud del ACLAN, los gobiernos deben proporcionarles la misma protección legal que a sus nacionales, en lo que respecta a las condiciones de trabajo; es decir, trato nacional (anexo 1).

El ACLAN ofrece oportunidades en sus diferentes etapas para que las partes resuelvan los asuntos que se plantean, antes de llegar a la solución de controversias por un panel arbitral. Conforme al articulado del ACLAN, se pueden identificar dos grandes etapas:

a) *Etapas de consultas y evaluaciones para la cooperación.* Cada parte cuenta con una oficina administrativa nacional (OAN). Las OAN son las encargadas de organizar actividades abiertas al público dentro del Programa de Cooperación Laboral, trinacional, que normalmente comprende tres o cuatro de esas actividades al año, con participación de los sectores empresarial y sindical de cada país. El propósito central es aquí proporcionar un foro de intercambio de experiencias nacionales y discusión sobre temas laborales de interés para Canadá, los Estados Unidos y México.

Dicha oficina también es una “ventanilla” por la cual entran asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de otra parte, y que pueden ser promovidos por cualquier persona. Cada OAN cuenta con un reglamento propio de recepción y revisión de comunicaciones públicas, como se les identifica en el ACLAN. Al emitir su informe de revisión de un asunto, la OAN puede recomendar que se soliciten consultas ministeriales entre las partes. En la práctica, las consultas ministeriales han resultado una extensión del Programa de Cooperación Laboral, con actividades públicas trinacionales y tripartitas. Sin embargo, el hecho de involucrar a los titulares de las secreta-

rias del Trabajo subraya un mayor nivel de atención. Cualquier tema en el ámbito de los 11 principios del ACLAN puede tratarse en esta etapa.

A las consultas ministeriales sigue el establecimiento de un comité evaluador de expertos (CEE), que puede solicitar cualquiera de las partes cuando juzgue que un asunto no se ha resuelto. El CEE se compone de tres expertos en legislación laboral y comercio internacional que el Consejo escoge con base en listas aprobadas por los tres países. Tiene la misión de examinar en forma no contenciosa las pautas de conducta de las tres partes en la aplicación de las normas laborales. El resultado de dicho examen será un informe de evaluación comparativo, con recomendaciones, si es el caso.

Cuando un asunto pasa al CEE, las partes se limitan a proporcionar información y respuestas a las recomendaciones, en su caso. Queda atrás la etapa de negociación de las actividades para desahogar las consultas ministeriales, y en adelante se presenta la posibilidad de establecer un panel arbitral, que puede llevar a sanciones.

b) *Solución de controversias.* Antes de llegar a un panel arbitral, sin embargo, se presentan otras oportunidades para resolver el asunto por medio de consultas entre las partes y de reuniones del Consejo de Ministros, que podrá a su vez buscar vías de solución a través del establecimiento de grupos de expertos, o procedimientos de solución de controversias como la mediación o la formulación de recomendaciones.

El panel arbitral de cinco miembros también se forma a partir de listas de expertos. Tiene la misión de examinar si ha habido una pauta persistente de omisiones por la parte demandada en la aplicación efectiva de sus normas laborales, y emite recomendaciones en forma de un plan de acción para que dicha parte corrija la pauta de no aplicación. Posteriormente, puede hacerse una revisión del cumplimiento del plan de acción recomendado o acordado entre las partes con base en la recomendación del panel, y sólo en caso de incumplimiento se impondrá una multa o se podrán incrementar los aranceles sobre exportaciones de los Estados Unidos o México.¹⁶

Cualquier asunto relacionado con los 11 principios identificados por el ACLAN puede tratarse en comunicaciones públicas y consultas ministeriales. Sin embargo, no todos los asuntos pueden avanzar a la etapa de solución de controversias.

En la etapa del CEE, el universo de temas se reduce a ocho principios,

¹⁶ Canadá está exento de la suspensión de beneficios del TLCAN, conforme al ACLAN (anexo 41A).

al quedar fuera los de libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva y derecho de huelga.¹⁷ Una de las principales críticas al ACLAN por parte de organizaciones como la AFL-CIO ha sido que todos los principios laborales deberían estar sujetos a sanciones por incumplimiento, es decir, pasar a la etapa de solución de controversias. A su vez, representantes de los sectores patronal y sindical de México consideran que la exclusión de dichos principios debe mantenerse.¹⁸

Una pauta de conducta en la aplicación de la legislación sobre los principios de no discriminación en el empleo, salario igual para hombres y mujeres, protección de los trabajadores migratorios, restricciones al trabajo infantil, seguridad e higiene en el trabajo y salario mínimo puede ser abordada por un CEE. De estos principios, sólo los relativos a trabajo infantil, seguridad e higiene y salario mínimo podrían ser materia de un panel arbitral.

Hasta la fecha no se ha establecido un CEE. A pesar de existir un reglamento para su operación, persisten incógnitas sobre la forma en que los expertos que integrarán dichos comités definirían la base de su examen de las pautas de conducta que cada una de las partes sigue en la aplicación de normas sobre los principios laborales 4 al 11. Por ejemplo, ¿las industrias cuyas pautas se examinarían serían aquellas relacionadas con las comunicaciones públicas y consultas ministeriales realizadas? ¿Cómo se procedería en el caso de comunicaciones públicas referidas a varias industrias?¹⁹ Si las comunicaciones públicas refieren casos o asuntos que se encuentren pendientes de resolución en tribunales laborales, ¿cómo podrían los expertos determinar si se aplicó o no la legislación laboral de esa parte? ¿Se influiría indebidamente en su resolución? Alternativamente, si los expertos examinaran asuntos concluidos en el ámbito interno, ¿estarían contraviniendo el ACLAN, al revisar resoluciones dictadas por los tribunales competentes?

Entre enero de 1994 y diciembre de 1998, se presentaron 20 comunicaciones públicas. La distribución por país de las 12 que estaban vigentes, es decir, que no habían sido desahogadas por medio de consultas ministe-

¹⁷ El Tratado de Maastricht los excluye explícitamente de la homologación legislativa en materia laboral, por considerar que las prácticas nacionales son muy distintas entre sí. Lance Compa, "Defending NAFTA's Labor Side Deal", mimeo, 1995, p. 16.

¹⁸ AFL-CIO, "Comment to the Secretariat, Commission for Labor Cooperation on Review of the North American Agreement on Labor Cooperation", 30 de enero de 1998, y Comité Consultivo Nacional de México, "Informe del Comité Consultivo Nacional sobre el ACLAN a los cuatro años de su entrada en vigor", febrero de 1998.

¹⁹ La comunicación pública MEX9804, sobre discriminación y falta de aplicación efectiva de las protecciones existentes sobre salario mínimo a trabajadores migratorios mexicanos en los Estados Unidos, por ejemplo, se refiere a trabajadores migratorios en cualquier sector económico e industrial.

riales hasta diciembre de 1998, era: cinco sobre México, cinco sobre los Estados Unidos y dos sobre Canadá. Las comunicaciones vigentes sobre asuntos laborales en México se refieren a libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva y seguridad e higiene (tres), discriminación por sexo (una) y trabajo de menores (una). Las que se refieren a asuntos laborales en los Estados Unidos son sobre libertad de asociación, condiciones mínimas de trabajo, salario mínimo, discriminación, seguridad e higiene y protección a trabajadores migratorios (tres), libertad de asociación, condiciones mínimas y seguridad e higiene (una), y libertad de asociación y derecho de los trabajadores a organizarse (una).

Las comunicaciones públicas vigentes sobre Canadá se refieren a libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva (una), y libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva, discriminación y seguridad e higiene (una).²⁰

La distribución tanto temática como numérica de las comunicaciones públicas transmite una impresión de equilibrio que puede deberse a diversos factores, entre ellos a una aplicación igualmente imperfecta de la legislación laboral en México, los Estados Unidos y Canadá. Al tomar en cuenta las características de las comunicaciones públicas, se sugieren otros factores dignos de estudiarse con mayor detenimiento, tales como: sindicatos mexicanos distintos de los agrupados en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y sindicatos de los Estados Unidos y Canadá se alían para promover casos en el ACLAN; los promotores, en su mayoría, buscan magnificar el efecto de la comunicación pública por medio de su difusión en los medios; el tiempo y los recursos materiales y humanos que se requieren para desarrollar una comunicación pública han limitado el universo de posibles promotores; a pesar de estar fuera del ámbito del ACLAN, diversas comunicaciones públicas se han ocupado en señalar supuestos vacíos en la legislación laboral o bien en criticar la legislación existente.

A los ojos de los sindicatos opositores al TLCAN, el procedimiento que se inicia con las comunicaciones públicas y podría concluir con sanciones es largo y complejo, y por tanto poco efectivo.²¹ Desde otro punto de vista, sin embargo, el ACLAN ofrece oportunidades para presionar a la parte en

²⁰ El menor número relativo de comunicaciones públicas sobre Canadá podría obedecer al hecho de que ese país no se convirtió en miembro de pleno derecho del ACLAN sino hasta 1998, cuando se consiguió la ratificación por parte de un número suficiente de provincias (ACLAN, anexo 46).

²¹ Para solicitar consultas ministeriales no es requisito haber presentado una comunicación pública previamente. Para pasar a la etapa del CEE, sí es requisito haber tenido consultas ministeriales.

cuestión para que corrija una conducta en el ámbito laboral, antes de establecer multas (en el caso de Canadá, México y los Estados Unidos) o afectar directamente al comercio entre las partes (en el caso de México y los Estados Unidos).

Efectos del ACLAN: mayor relevancia de los asuntos laborales internacionales y activismo sindical

El ACLAN institucionalizó la interacción gubernamental, sindical y empresarial sobre cuestiones laborales de México, los Estados Unidos y Canadá. La intensidad que reviste dicha interacción está directamente relacionada con grupos de interés tan poderosos como la AFL-CIO y el CLC, motivados en gran medida por su oposición al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.²²

El hecho que el ACLAN sea un acuerdo paralelo al TLCAN le ha asegurado un espacio dentro de la agenda intersecretarial de Relaciones Exteriores (SRE), Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y Trabajo y Previsión Social (STPS), si bien la responsabilidad de su operación recae en esta última, por ser el secretario del ramo el representante de México en el Consejo de Ministros. Las estructuras de la STPS encargadas de los asuntos laborales internacionales fueron reforzadas para incluir la OAN del ACLAN, a partir de 1994, y se creó una Coordinación General de Asuntos Internacionales en 1995. Las implicaciones presupuestales de estas decisiones indican que hubo anuencia por parte de otros órganos del gobierno federal, en virtud de la importancia que se atribuye a dichos asuntos en la agenda de política exterior del país.

Se prevé que las partes puedan formar comités asesores, uno gubernamental y otro privado, con respecto a la aplicación del ACLAN. Las secretarías del Trabajo, de Relaciones y de Comercio, junto con un gobierno estatal y otro local, conforman el comité gubernamental que asesora al secretario del Trabajo de México. También cuenta, desde sus inicios, con un comité consultivo nacional integrado por representantes de organizaciones

²² La AFL-CIO tradicionalmente ha incluido entre sus principales objetivos la vinculación de los derechos laborales con acuerdos comerciales, "a fin de aminorar el impacto del comercio internacional sobre los trabajadores de los Estados Unidos". David Kameras, "Misguided Trade Policies Scored", *AFL-CIO News*, 11 de marzo de 1996. Entre sus logros menciona que el Sistema Generalizado de Preferencias y la sección 301 de la Ley Comercial de 1988 condicionan beneficios comerciales al cumplimiento de normas laborales internacionalmente reconocidas. AFL-CIO, *op. cit.*

de trabajadores y empresariales que estuvieron presentes durante las negociaciones del ACLAN. Tanto los Estados Unidos como Canadá establecieron recientemente su respectivo comité gubernamental y consultivo nacional.

Los gobiernos de los tres países han invertido en forma considerable tiempo y recursos en actividades del Programa de Cooperación Laboral. La orientación que éste ha recibido hasta ahora ha sido el intercambio de información y "prácticas avanzadas" en materia laboral en México, los Estados Unidos y Canadá, proporcionando un foro de aprendizaje sobre experiencias nacionales con la participación de autoridades gubernamentales, sindicatos, sector patronal y opinión pública de los tres países. A pesar de que diversos observadores han calificado dicho programa como una de las piezas centrales del ACLAN, por contribuir al conocimiento mutuo de sistemas laborales muy distintos entre sí, otros opinan que debería convertirse en un plan de trabajo para los tres países, con el fin de realizar actividades conjuntas de "inspección", por ejemplo.

Es innegable que los asuntos ventilados en el ACLAN han contribuido a incrementar la atención de los gobiernos de los tres países sobre cuestiones laborales internacionales, y el núcleo de la discusión probablemente continúe en el Congreso de los Estados Unidos, donde el libre comercio siempre ha sido controvertido.²³ Atribuir al ACLAN o a dicha presión internacional una mejor aplicación de la legislación laboral en territorio de las partes sería simplificar una realidad compleja de mercados laborales, condiciones económicas, contextos políticos y marcos jurídicos distintos entre sí. Independientemente de la ponderación que se le asigne, es probable que se haya convertido en factor para la definición de políticas laborales, especialmente en México.

El gobierno de los Estados Unidos ha buscado legitimar el ACLAN con datos acerca de medidas gubernamentales mexicanas en el ámbito laboral. De ahí que haya destacado que entre 1993 y 1996 la asignación de recursos al rubro de inspección laboral dentro del presupuesto de la STPS se incrementó casi 250%. Ha argumentado asimismo que, como producto de la mejor aplicación de medidas de seguridad e higiene, en México la incidencia de accidentes y enfermedades de trabajo se redujo 30% entre 1994 y 1996.²⁴

²³ Miembros del Congreso han mantenido cierta atención sobre los asuntos promovidos en el marco del ACLAN. Por ejemplo, la Resolución HRES595, del 13 de octubre de 1998, sobre la maquiladora coreana Han Young establecida en Tijuana, Baja California, urge al presidente de los Estados Unidos a colaborar con el gobierno de México para "resolver la situación" en dicha maquiladora, que es el tema de una comunicación pública dentro del Acuerdo.

²⁴ Study on the Operation and Effect of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), sometido al Congreso por la Casa Blanca, en cumplimiento del requisito conte-

La mayoría de las comunicaciones públicas sobre México entre 1994 y 1998 han involucrado a la industria maquiladora y, dentro de ésta, se ha destacado la situación de mujeres trabajadoras. Es un hecho que en 1997 la STPS realizó una serie de visitas especiales a maquiladoras y que a partir de ese año se compila una estadística mensual nacional sobre el número de mujeres que trabajan en empresas de jurisdicción federal.²⁵ Sin embargo, también es un hecho que el crecimiento del empleo en las maquiladoras a raíz del TLCAN justifica por sí mismo la atención particular que se le ha asignado.

Aparentemente es paradójico que los sindicatos que en su momento se opusieron al TLCAN, y que consideraron que el ACLAN era insuficiente, estén legitimándolo por medio de su participación en comunicaciones públicas. Las razones son pragmáticas, pues esperan tomar la base del ACLAN para llegar a un acuerdo que contenga, entre otras disposiciones, una homologación de normas laborales y sanciones comerciales inmediatas por violaciones a cualquier principio laboral.²⁶

Otra explicación que ellos mismos esgrimen es que el ACLAN ofrece publicidad para su causa: las supuestas violaciones por parte de empresas específicas contenidas en las comunicaciones han sido refutadas, pero han recibido menor difusión en los medios y a menudo se les ha soslayado en los informes de revisión correspondientes.²⁷ De ahí que el sector empresarial de México y de los Estados Unidos haya solicitado que se omita señalar a empresas en particular, pues la falta de aplicación de la legislación laboral debe ser el punto de discusión de las comunicaciones públicas.²⁸

La relación entre la CTM y la AFL-CIO se tensó durante las negociaciones del TLCAN y del ACLAN, en gran medida debido a intereses antagónicos con respecto al libre comercio: mientras que la CTM percibió el TLCAN como una oportunidad de fomentar el empleo e ingresos reales de los trabajadores en México, la preocupación central de la AFL-CIO fue evitar que el libre comercio pudiera poner en peligro las fuentes de empleo en los Esta-

nido en la sección 512 de NAFTA Implementation Act, Public Law 103-182, julio de 1997, pp. 108-109.

²⁵ STPS, *Informe de labores, 1996-1997*, pp. 46-47.

²⁶ AFL-CIO, *op. cit.*

²⁷ Canadian Labour Congress, *op. cit.*, p. 62.

²⁸ Comunicación del Consejo Coordinador Empresarial y la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior al Director Ejecutivo del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte, 25 de febrero de 1998, en respuesta a la convocatoria pública de la Comisión para recibir comentarios sobre la operación del ACLAN desde su entrada en vigor.

dos Unidos. No obstante esta aparente situación de “suma cero”, es posible que la conjunción del creciente activismo de la AFL-CIO con sindicatos no tradicionales en México y las condiciones económicas por las que transita el país —frente a una situación de virtual pleno empleo en los Estados Unidos— logre acercar a ambas organizaciones a mediano plazo.²⁹

²⁹ Véase “Sindicatos de México y EU acuerdan vigilar el cumplimiento de los aspectos laborales del TLC”, *El Heraldo de México*, 12 de octubre de 1998.