

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, diecisiete años después*

CARLOS DE BUEN UNNA**

pp. 123-131

Los orígenes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Carlos Salinas de Gortari, presidente mexicano del 1° de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994, se propuso insertar a México en la economía mundial, incorporándolo al exclusivo club de los países desarrollados. Para ello quiso aprovechar sus dos grandes ventajas competitivas: los tres mil kilómetros de frontera con los Estados Unidos de América y la muy barata mano de obra mexicana.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sería el instrumento fundamental que, al abrir a México las fronteras del mercado más poderoso del mundo, atraería los grandes capitales del resto del planeta, que invertirían en nuestro país para de ahí exportar a ese mercado, generando, de paso, una importante derrama económica en el territorio mexicano. Hasta donde sabemos, nunca dijo Salinas si en su proyecto cabía la posibilidad de que algún día esas riquezas pudieran dar paso a políticas públicas orientadas a mejorar los salarios y las condiciones de vida de los mexicanos o si la mano de obra barata sería nuestro tributo permanente al gran capital.

Existía ya un tratado de libre comercio entre EE. UU. y Canadá, al que México se sumaría. Para ello, Salinas encontró en el presidente George Bush —el padre— a su aliado fundamental. Ambos consiguieron que el Congreso de EE. UU. aceptara el «fast track», es decir, la vía rápida para que los gobiernos de los tres países negociaran los términos del acuerdo sin la intervención del Congreso, que esperaría al instrumento final para aprobarlo o rechazarlo. No obstante, le fallaron algunos cálculos, como cuando decidió mostrar abiertamente sus simpatías por la reelección de Bush, y tuvo que negociar luego con el presidente Clinton, desde una posición incómoda. Clinton vio con buenos ojos la celebración del tratado, pero externó su temor de que México recurriera a prácticas desleales, no tanto por sus bajísimos salarios sino, sobre todo, por su escasa confiabilidad en el cumplimiento de las normas laborales y ecológicas. El tratado de libre comercio —dijo Clinton— tendría que tener dientes,

* Ponencia presentada el 11 de mayo de 2011 en la Universidad EAFIT (Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología) de Medellín.

** Licenciado en Derecho. Máster en Sociología por la Universidad Iberoamericana (UIA). Especialista en Derecho del Trabajo por la Universidad Panamericana (UP).

Correo-e: bufetedeunna@adatel.net.mx

tendría que poder morder a quien incurriera en esas prácticas y sólo así lo apoyaría. Fue tal vez el precio que el nuevo Presidente de EE. UU. puso a la imprudencia salinista, pero no cabe duda de que estaba bien informado sobre las prácticas depredadoras de su vecino sureño, tanto en el medio ambiente como en el trabajo.

Hubo que negociar dos acuerdos de cooperación paralelos al Tratado, uno en materia ambiental y otro en la laboral: el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. Al final, EE. UU. quedó satisfecho, el TLCAN se firmó en diciembre de 1992 y entró en vigor un año más tarde, el 1° de enero de 1994, mismo día en que se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), cuya amenaza se orientó mucho más hacia la prensa internacional que hacia un conflicto bélico que no tenía ninguna esperanza, pero que sirvió para mandar al mundo la clara señal de que México no estaba preparado para competir con los pesos pesados y menos si no estaba siquiera dispuesto a atender sus problemas más urgentes.

Objetivos del TLCAN

El TLCAN pretende alcanzar cuatro grandes objetivos:

1. Crear un mercado más amplio y seguro.
2. Estimular la competitividad de las empresas.
3. Mejorar el empleo, las condiciones de trabajo y los niveles de vida.
4. Proteger y ampliar los derechos básicos de los trabajadores.

Como se puede observar, el primero se refiere directamente al tema central del Acuerdo, es decir, el libre comercio, mientras que los otros tres tienen que ver con la situación de las empresas y de los trabajadores, extendiéndose a la población en general. A final de cuentas, el libre comercio no puede ser un objetivo en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar los otros fines, entre los que destaca el mejoramiento de los niveles de vida de los habitantes de los países involucrados.

En realidad, el libre comercio no es tan libre, puesto que requiere de reglas que impidan que las empresas reduzcan sus gastos a costa de los derechos fundamentales de quienes habitan en los países en donde operan. Cualquier ahorro de ese tipo supone una competencia desleal.

Idealmente, quienes compiten en un mercado libre debieran hacerlo en igualdad de condiciones, pero eso es imposible y más en un mercado tan desigual como el norteamericano. Por otro lado, la imposición de reglas comunes parecería contraria a la soberanía de los países, aunque ciertamente este concepto ha evolucionado, para admitir ciertas limitaciones pactadas entre los países, en aras de alcanzar una mayor integración económica y determinadas reglas de convivencia social y política. De eso se trata, a fin de cuentas, el derecho internacional. Sin duda, el caso de la Unión Europea es hoy el mejor ejemplo de

una especie de Estado supranacional, en donde los miembros aceptan reglas comunes, que cada vez inciden de manera más directa en los derechos nacionales, limitando los alcances de estos, al tiempo que se expanden las normas de la Unión.

Ello está muy lejos de ocurrir, sin embargo, en el mercado norteamericano, que debe enfrentar el libre comercio desde una perspectiva muy diferente que por ahora parece imposibilitar la adopción de reglas comunes, más allá del reconocimiento de algunos principios básicos que no superan los derechos fundamentales reconocidos en diversos pactos internacionales y regionales. Por ello se decidió que una base mínima para una competencia legítima sería el cumplimiento de las propias normas, que deberían satisfacer una serie de principios comunes a todos los competidores.

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)

No hace ninguna falta decir que los tres países que integran la zona norte del continente americano: Canadá, EE. UU. y México, tienen realidades socioeconómicas muy diferentes. Sin embargo, es importante recordar que sus sistemas jurídico-laborales también difieren considerablemente.

No hay, ni en Canadá ni en EE. UU., una ley o un cuerpo normativo que regule de manera general las relaciones de trabajo, como ocurre en México. En Canadá, en términos generales, esa regulación corresponde al derecho civil de las provincias o territorios, salvo para las industrias de competencia federal. En EE. UU. la regulación laboral parte del derecho comercial o mercantil y aunque hay también competencias federal y estatales, las disposiciones del Congreso federal aplican a todas y se combinan con las locales. En México, las relaciones de trabajo tienen un derecho propio y una ley que rige en todo el país, aunque la jurisdicción laboral es estatal, por regla general, y federal por excepción. Como se puede observar, son sistemas jurídicos diferentes, que provienen de tradiciones jurídicas también distintas.

Pareciera que el modelo jurídico laboral mexicano es más favorable para los trabajadores que los de sus vecinos del norte, sobre todo por la protección al trabajo y la tutela de los derechos de los trabajadores. Ese fue, de hecho, el principal argumento de la delegación mexicana en las negociaciones del acuerdo laboral. Sin embargo, es inocultable que las condiciones laborales y de seguridad social son mucho mejores en Canadá y en EE. UU., lo que se refleja en niveles de bienestar muy superiores a los que prevalecen en México.

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) no modificó las normas laborales nacionales. Más allá de los objetivos que expresamente enuncia, como la mejoría de las condiciones de trabajo y el nivel de vida, la promoción de los principios laborales que el propio Acuerdo establece y la cooperación orientada a la innovación, la calidad y la productividad, entre otros, su objetivo fundamental es el cumplimiento de la normatividad

laboral de cada país por parte de sus respectivas autoridades. Pone énfasis además en dos buenos propósitos: la información y el acceso de los particulares a los procedimientos.

Vale la pena recordar los once principios laborales comunes que los tres países deben promover, conforme a su legislación interna:

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 por lesiones de trabajo y enfermedades ocupacionales.
11. Protección de los trabajadores migratorios.

Esta enumeración corrobora que no se trata sino de principios fundamentales, reconocidos por otras normas internacionales, tanto en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como de diversos pactos de derechos humanos.

En todo caso, habría que destacar el último de los enumerados, el que ofrece proteger a los trabajadores migratorios, que es particularmente relevante para los millones de mexicanos que laboran en EE. UU., principio que todos los días es vulnerado, no sólo por las acciones discriminatorias que se llevan a cabo en ese país, especialmente en su frontera sur —tanto por parte de las autoridades como de particulares, cuyas ilegales acciones son ampliamente toleradas por aquellas y que tristemente no provocan las necesarias reacciones de la cancillería mexicana, más allá de alguna modesta nota diplomática—, sino también por algunas normas locales, especialmente en California y Arizona, que claramente discriminan a los migrantes, en donde las autoridades federales se lavan las manos, como si los estados fuesen libres de no acatar los convenios internacionales celebrados por EE. UU.

El ACLAN creó un organismo internacional, la Comisión para la Cooperación Laboral, compuesto por el Consejo Ministerial, que forman los tres secretarios o ministros del Trabajo, y por el Secretariado, que es su estructura administrativa.

Cada Gobierno tiene una Oficina Administrativa Nacional (OAN) dentro de su propio ministerio o secretaría del trabajo, que tiene funciones de información, comunicación, investigación y asistencia técnica, pero que se encarga además de recibir las «comunicaciones públicas», como se les llama a las quejas o peticiones sobre problemas que tienen lugar en el territorio de alguno de los otros dos países. Cada OAN determina su propio procedimiento

para examinar y en su caso dar trámite a las peticiones que se le presentan, así como para tomar las medidas correspondientes.

Si lo estima conveniente, la OAN puede pedir consultas ministeriales en las que se debe tratar de resolver el asunto. Si no se llega a una solución, y siempre que el problema esté relacionado con el comercio y esté amparado por leyes laborales mutuamente reconocidas, cualquiera de las partes puede convocar a un comité evaluador de expertos independientes, que debe presentar un informe al Consejo Ministerial con las recomendaciones del caso, al que deben responder las partes de ser necesario.

De acuerdo con el texto del ACLAN, el procedimiento de solución de controversias comienza después de que el comité evaluador presenta su informe final, en caso de que alguna de las partes quiera consultar a otra en relación con el asunto general tratado en el informe, pero solamente respecto de la posible existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación de normas sobre uno de tres temas: seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores y salarios mínimos. Durante el desahogo de las consultas, las partes deben procurar una solución satisfactoria. En realidad se trata de la continuación del procedimiento que comenzó con la presentación de la queja ante la OAN.

De no alcanzarse la solución, cualquiera de las partes puede pedir una sesión extraordinaria del Consejo Ministerial, que debe buscar una solución amistosa, para lo cual puede convocar asesores técnicos y expertos; crear grupos de trabajo; recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación y a otros procedimientos de solución de controversias y formular recomendaciones.

Si no se logra la solución conciliatoria y así lo deciden dos terceras partes de los miembros del Consejo, se debe integrar un panel arbitral, siempre y cuando la presunta pauta persistente de omisiones esté relacionada con el comercio o se encuentre amparada por leyes laborales mutuamente reconocidas. El panel ha de presentar un informe preliminar en el que determine si ha habido o no una pauta persistente de omisiones y, en su caso, sus recomendaciones para la solución, que normalmente buscarán corregir la inaplicación de las normas. Las partes pueden hacer observaciones al informe preliminar, después de lo cual el panel debe presentar su informe final.

Los contendientes pueden acordar un plan de acción, pero si no lo logran, cualquiera de ellos puede solicitar que el panel se reúna de nuevo para determinar si el plan propuesto por la parte demandada es suficiente para corregir la pauta de no aplicación y, en caso de no serlo, establecer un plan que sea conforme con la legislación de la demandada e imponer, si lo amerita, una contribución monetaria. Si el desacuerdo es sobre el cumplimiento del plan, cualquier parte puede pedir que el panel se vuelva a reunir para determinar si la demandada lo está cumpliendo o no y, en su caso, imponer esa contribución.

La contribución monetaria no puede ser mayor del 0.007 por ciento del comercio total entre las partes y se debe depositar en un fondo para mejorar o fortalecer la aplicación de la legislación laboral de la demandada.

Después de haber impuesto el panel una contribución monetaria, establecido un plan de acción y determinado subsecuentemente que una parte no está cumpliendo, la o los reclamantes podrán suspender anualmente, respecto a la demandada, los beneficios derivados del TLCAN, por un monto no mayor al de la contribución.

Como se puede observar, el procedimiento es complejo y lento, cada etapa exige condiciones más difíciles de cumplir y es casi imposible que cualquier caso derive en la imposición de una multa, que en realidad ni siquiera lo es.

A diecisiete años del ACLAN

Los primeros años de vigencia del ACLAN resultaron muy interesantes y generaron expectativas de cambios favorables hacia el fortalecimiento de los escasos sindicatos mexicanos verdaderamente representativos y la cooperación entre los tres países, pero las ilusiones se fueron apagando con el tiempo hasta que, para todos los efectos prácticos, el Acuerdo se volvió letra muerta.

No hay que perder de vista que el ACLAN no busca proteger a los trabajadores, sino a los empleadores que cumplen sus obligaciones frente a aquellos que no lo hacen. Por ello, el promotor natural de una queja ante una OAN sería precisamente el empresario que sufre la competencia desleal a la que no han puesto remedio las autoridades del país en donde su competidor se encuentra. Sin embargo, tuvieron que pasar casi cinco años para que este supuesto tuviera lugar, para que una asociación empresarial, la Florida Tomato Exchange, interpusiera una queja por la indebida utilización del trabajo de menores, en contra de productores establecidos en México. Fue la decimoctava queja, de veinte presentadas en los primeros cinco años (1994-1999). Las otras diecinueve fueron promovidas por organismos sindicales y organizaciones no gubernamentales, para apoyar a los trabajadores afectados.

Lo cierto es que desde un principio se desvirtuó el objetivo del Acuerdo, denotando la mayor urgencia para proteger los derechos laborales que los comerciales. Los escasos sindicatos independientes mexicanos, es decir, aquellos que no forman parte de las estructuras corporativas que dominan ese ambiente tenebroso, caracterizado por la corrupción y la simulación en la representación y en la negociación colectiva, encontraron en el ACLAN un foro para denunciar las violaciones a los derechos de los trabajadores y la ineficacia y complicidad de las autoridades mexicanas.

Las primeras quejas se presentaron el 14 de febrero de 1994, sobre los despidos de trabajadores que hacían actividades sindicales en maquiladoras de dos empresas de EE. UU.,

la General Electric y la Honeywell. Más allá de sus resultados, permitieron que por primera vez se discutieran públicamente, en un ambiente internacional y no meramente académico, los obstáculos a la libertad sindical. La decisión de la OAN de EE. UU. de abrir audiencias públicas para discutir las quejas provocó fuertes dolores de cabeza en las autoridades mexicanas, que no esperaban ser expuestas de esa manera.

Estas primeras quejas aportaron un elemento adicional, inédito en el ámbito sindical mexicano: la colaboración de dos organizaciones sindicales estadounidenses, la United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE), en el caso de General Electric, y la International Brotherhood of Teamsters, en el de Honeywell. Luego vendrían otras quejas que involucrarían a otros sindicatos y organizaciones no gubernamentales de los tres países.

Los problemas en las maquiladoras mexicanas monopolizaron las cuatro quejas presentadas en el primer año de vigencia del ACLAN y la OAN de EE. UU. fue su destinataria. No fue sino hasta la tercera queja, relacionada con una planta de Sony, que finalmente se produjeron las primeras consultas ministeriales.

En 1995 se recibió una sola queja, pero en esa ocasión fue Communication Workers of America (CWA) la que pidió al Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) que la presentara ante la OAN mexicana, por el cierre repentino de un establecimiento de Sprint en el estado de California.

En 1996 se recibieron dos quejas, nuevamente ante la OAN de EE. UU. por problemas ocurridos en territorio mexicano. Una de ellas es especialmente interesante ya que se trata de un sindicato de trabajadores al servicio del Estado, el Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca, que súbitamente perdió su registro y el reconocimiento oficial cuando la Secretaría de Pesca se incorporó a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

En 1997 se presentaron tres quejas más, las tres ante la OAN de EE. UU., por problemas en territorio mexicano.

1998 fue especialmente prolífico en esta materia. Ese año se recibieron diez quejas, igualando así el número de los cuatro años previos. Fue heterogéneo en cuanto a los motivos, los países en donde ocurrieron los problemas y las oficinas administrativas nacionales que conocieron de los mismos. Finalmente tocó intervenir a la OAN de Canadá, pero también las autoridades canadienses debieron responder a las primeras quejas en su contra. Para consuelo de las autoridades mexicanas, ese año cinco de las quejas fueron por problemas ocurridos en EE. UU. y sólo tres por empresas establecidas en México, aunque una de ellas, la de ITAPSA-Echlin, fue particularmente grave por implicar violaciones en materia de seguridad e higiene, que es uno de los tres únicos temas que pueden derivar en la imposición de sanciones.

Fue un lustro interesante y esperanzador, pero al parecer, las autoridades mexicanas se acostumbraron a sentarse en el banquillo de los acusados, con una buena dosis de cinismo, como lo han venido haciendo también en el Comité de Libertad Sindical de la OIT. Ante la ineficacia de las quejas, que no pasaron de las consultas ministeriales en los intrincados vericuetos del ACLAN, los sindicatos y organizaciones no gubernamentales se cansaron y prefirieron acudir a la OIT e incluso a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, con la esperanza de llegar a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, cuyas resoluciones pueden imponer su cumplimiento forzoso a las autoridades nacionales. El proceso es igualmente lento, pero al menos queda la posibilidad de obtener una sentencia que se pueda hacer efectiva y que ataque directamente el problema de la violación de los derechos laborales y no por la vía indirecta de la protección al comercio internacional.

En nada ayudó la transición política que tuvo lugar el 1° de diciembre de 2000, cuando después de siete décadas en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), autor del corporativismo sindical mexicano, fue desplazado de la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional (PAN), que de inmediato olvidó sus proyectos de democratización de los sindicatos y de mejoría de los trabajadores y se dedicó a disfrutar de los beneficios de aquel modelo infame.

EL ACLAN, sus instituciones y sus procedimientos se fueron desactivando paulatinamente y hoy casi nadie se acuerda de ellos. Debe quedar por ahí alguna burocracia que difícilmente devengará los sueldos de sus integrantes. Las actividades de cooperación en el seno de la Comisión para la Cooperación Laboral y algunas publicaciones que acompañaron la labor de las oficinas administrativas nacionales en los primeros años parecen haber desaparecido del todo, junto con los esfuerzos iniciales por intercambiar información de los tres países sobre la legislación y las condiciones de trabajo.

Queda, quizás como único beneficio tangible del ACLAN, la solidaridad internacional que en forma no intencional despertó entre algunos sindicatos de los tres países, que se sigue manifestando en conflictos de gran importancia en México como el del Sindicato Minero y el del Sindicato Mexicano de Electricistas. La solidaridad no alcanza para resolverlos, pero mantiene viva la esperanza de lograr algún día un cambio favorable y la fortaleza que da a los trabajadores el sentirse acompañados en su lucha y no abandonados a su suerte.

Al menos en México, los beneficios que el TLCAN traería a los trabajadores fueron una gran mentira. Los salarios reales siguen bajando, las condiciones de trabajo empeoran consistentemente, el desempleo y la economía informal continúan creciendo y aunque hasta ahora se ha podido evitar una reforma laboral neoliberal, que pretende institucionalizar las prácticas más nefastas de intermediación y limitar todavía más la capacidad de actuación de las escasísimas organizaciones sindicales verdaderamente representativas, en la práctica

los empleadores hacen lo que quieren y cuentan hoy, más que nunca, con el decidido apoyo de las autoridades laborales, a las que no hay ley que las detenga, con tal de servir a los empleadores, a sus patrones, pues.

En México, el libre intercambio ha alcanzado a las relaciones laborales y a pesar de que la Ley Federal del Trabajo sigue diciendo que el trabajo no es artículo de comercio, lo cierto es que se trata de una mercancía cada vez más devaluada.