
El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN): negociación, contenido y perspectivas

*Alfredo Hernández Martínez**

Los aspectos laborales son un tema de reciente inclusión en la agenda trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá. No obstante que los tres países son miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el tema laboral no había sido abordado regionalmente sino hasta en fecha reciente. Cabe reconocer, sin embargo, que se han establecido con anterioridad convenios muy específicos tendientes a regular la migración legal de trabajadores de México hacia Estados Unidos o Canadá, pero un enfoque integral sobre el comportamiento de los mercados laborales resulta una novedad en el vínculo entre los tres países.

Son varios los aspectos tanto de corte coyuntural como estructural que explican el interés manifiesto de los gobiernos de las tres naciones por mejorar el conocimiento recíproco sobre las condiciones de trabajo y el marco normativo vigentes para los trabajadores de dichos países.

Entre los principales aspectos de corto plazo se encuentra la firma del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLC) ya que, en el marco de su negociación, se inició el proceso de cooperación laboral; primero entre México y Estados Unidos, a través de un acuerdo bilateral firmado en mayo de 1991 y, posteriormente, en mayo de 1992, con la firma de un memorándum entre México y Canadá. Así, en el preámbulo del TLC quedó establecido que los tres países están decididos a “Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios; [...] y proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos de los trabajadores.”¹

* Economista con estudios de posgrado en El Colegio de México. El autor agradece el apoyo mecanográfico proporcionado por Margarita Buenfil Monsreal.

¹ México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), *El Tratado de Libre Comercio de*

De entre los aspectos estructurales, destaca el fenómeno de la globalización económica y su impacto sobre los mercados laborales. En este sentido se advierten dos líneas de investigación en ciernes: por una parte, la internacionalización de las economías hará que la fuerza de trabajo sea el factor más distintivo de una nación, además de ser su principal motor de competitividad; por esta razón, estará cada vez más propensa a comparaciones de tipo internacional;² por la otra, el vínculo entre comercio y normas laborales será un tema de constante debate entre países industrializados y aquellos en vías de desarrollo, por sostener los primeros que ciertos países incurren en “*dumping* social” al producir para el mercado internacional bajo normas laborales laxas; en tanto que los países acusados argumentan que son las naciones poderosas las que están incurriendo en prácticas “neoproteccionistas” al poner barreras no comerciales a sus importaciones.³

En este contexto, el presente trabajo busca tanto divulgar las características básicas del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), mejor conocido como el acuerdo laboral paralelo al TLC, como informar sobre las condiciones en que éste surgió y los primeros resultados logrados después de su entrada en vigor. De esta manera, en el primero de los cuatro grandes apartados en que se divide el trabajo se hará una referencia ampliada a los antecedentes inmediatos del ACLAN. En el segundo de ellos se abordarán los principios básicos que normaron las negociaciones del acuerdo laboral. En un tercer apartado se expondrá de manera esquemática el contenido del acuerdo. En la última sección se hará una evaluación del primer año de vigencia del acuerdo laboral y, finalmente; a manera de conclusiones, se desarrollará un apartado de perspectivas.

I. Antecedentes del ACLAN

Antes de la firma del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), entre 1991 y 1993, tuvo lugar un intenso programa de cooperación en materia laboral entre México y Estados Unidos, por una parte, y entre México y Canadá, por la otra. Para tal efecto, en el marco de las reuniones binacionales

América del Norte, México, Gernika, 1994, t. I, p. 7.

² Véase, por ejemplo, Robert B. Reich, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, México, Javier Vergara, 1993.

³ Para una ubicación del debate, véase por ejemplo: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Economic Outlook*, especialmente el capítulo 4 “Labour Standards and Economic Integration”, París, 1994, así como Estados Unidos, United States Department of Labor (DOL), “International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium”, 1994.

celebradas con cada uno de esos países, se constituyó un grupo de trabajo sobre asuntos laborales que permitiera evaluar y dar seguimiento a las actividades de cooperación en esa materia.

El punto de partida de la agenda laboral bilateral México-Estados Unidos lo constituyó la firma, en mayo de 1991, del documento "Bases de Entendimiento y Cooperación en Materia Laboral entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México (STPS) y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos (DOL)".⁴

Este primer acercamiento en materia laboral buscó promover el entendimiento, la cooperación y el intercambio de información en las áreas de seguridad e higiene, condiciones generales de trabajo, procedimientos para la resolución de conflictos laborales, contratación colectiva, sistemas de seguridad social, instituciones de crédito para los trabajadores, sistemas de calidad y productividad y estadísticas laborales.

Las actividades de cooperación se guiaron a través de tres planes de acción anuales, formulados con base en las prioridades planteadas por cada país y un equilibrio entre las propuestas respectivas. Así, a lo largo de 32 meses, de mayo de 1991 a diciembre de 1993, se llevaron a cabo 82 actividades de cooperación, es decir un promedio de casi tres actividades mensuales, lo que da una idea de la intensidad de la cooperación laboral entre México y Estados Unidos.

Los planes abarcaron un intercambio de experiencias y contactos directos entre funcionarios de ambas dependencias así como de representantes de los sectores obrero, empresarial y del medio académico, vinculados con el mundo laboral. Paralelamente, hicieron posible el desarrollo de estudios comparativos e investigaciones sobre temas de interés para ambos países, así como la conjunción de esfuerzos en materia de capacitación y actualización de inspectores y personal técnico en el rubro de seguridad e higiene que laboran en los sectores público y privado.

Las actividades comprendieron, fundamentalmente, el análisis comparativo de las legislaciones e instituciones del trabajo; la realización de estudios, seminarios, cursos de capacitación y apoyo sobre seguridad e higiene; el desarrollo de investigaciones y estudios conjuntos sobre temas específicos como el sector informal y el trabajo de menores; el intercambio de experiencias sobre capacitación a los trabajadores; programas sobre calidad y productividad; así como intercambio de información sobre el marco normativo y su aplicación en beneficio de los trabajadores. En el Anexo 1 se destacan las principales actividades desarrolladas, entre

⁴ Véase Carlos Arreola, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Documentos básicos*, México, Miguel Á. Porrúa, 1994, p. 523. La firma de dicho documento por los titulares de ambas dependencias se llevó a cabo el 5 de mayo de 1991, en el marco de la Comisión Binacional México-Estados Unidos.

mayo de 1991 y diciembre de 1993, entre la Secretaría del Trabajo, de México, y el Departamento del Trabajo estadounidense.

Con respecto a la agenda laboral bilateral México-Canadá, los titulares de las respectivas carteras firmaron un "Memorándum de Entendimiento sobre Actividades de Cooperación en Materia Laboral" en mayo de 1992.⁵ Los objetivos perseguidos, de acuerdo con dicho memorándum, eran promover un mayor entendimiento de la legislación, instituciones y sistemas de aplicación de la normatividad de cada país, así como mejorar el entendimiento sobre la situación laboral vigente en cada uno de los dos países.

En este contexto, México y Canadá acordaron dos planes de acción anuales con el fin de encauzar las actividades de cooperación propuestas por cada país y aprobadas con base en las limitaciones presupuestales e intereses compartidos por las partes. Así, entre mayo de 1992 y diciembre de 1993, se llevaron a cabo 25 actividades de cooperación en los temas de seguridad e higiene en el trabajo; capacitación laboral; calidad y productividad y estadísticas laborales. En el Anexo 2 se detallan las actividades más sobresalientes.

II. Principios básicos de la negociación del ACLAN

Al inicio de las discusiones, los negociadores mexicanos recibieron la instrucción, de parte del titular del Poder Ejecutivo, de llevar a cabo los acuerdos paralelos guiándose por los tres principios básicos siguientes: la no reapertura del TLC, la defensa de la soberanía nacional y el evitar que los acuerdos se convirtieran en medios encubiertos de nuevas formas de proteccionismo.⁶

Las negociaciones dieron inicio el 17 de marzo de 1992 en Washington, D.C., con una reunión entre los negociadores en jefe de los tres países. Después de más de un año de discusiones, en agosto de 1993 se dio por concluido el acuerdo laboral a nivel de funcionarios gubernamentales.⁷

En relación con la primera de las tres premisas de negociación con que fueron instruidos los negociadores mexicanos, es necesario destacar que, en su informe

⁵ *Ibid.*, p. 631. Lo firmaron el secretario del Trabajo y Previsión Social, de México, y el ministro del Trabajo, de Canadá, en el marco de las Reuniones Ministeriales entre ambos países.

⁶ *El TLC día a día. Crónica de una negociación*, México, Porrúa, 1994, p. 872.

⁷ En el caso de México, tuvo un lugar importante en el proceso de negociaciones el llamado "cuarto de junto", constituido por un grupo de asesores en asuntos laborales provenientes tanto de los sectores obrero y patronal como del propio gobierno. Los acuerdos paralelos al TLC fueron firmados el 14 de septiembre de 1993 por los presidentes de Estados Unidos y de México, y por el primer ministro de Canadá, en ceremonias simultáneas llevadas a cabo en cada una de las capitales de los tres países.

al Senado de la República sobre los avances de los acuerdos paralelos, el gobierno federal mexicano señaló que desde la primera reunión se acordó no reabrir las negociaciones del TLC ya que, por ser éste un acuerdo comercial, no debía por lo tanto inmiscuirse en temas de cooperación laboral o ambiental.⁸ A pesar de que el gobierno estadounidense del presidente Clinton consideraba a los acuerdos paralelos como parte esencial para la ratificación del TLC por parte de su país, finalmente se lograron negociar los acuerdos laboral y ambiental sin reabrir las negociaciones del acuerdo comercial.

Con respecto a la defensa de la soberanía nacional, a lo largo del acuerdo laboral se pueden apreciar varias referencias específicas sobre el particular. Desde el preámbulo del acuerdo se indica que los gobiernos de los tres países negociaron el acuerdo laboral “afirmando su respeto permanente por la Constitución y la legislación de cada Parte”.⁹ Asimismo, en el apartado denominado Obligaciones, el artículo 5 (8) indica que

Para mayor certidumbre, las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo, los asuntos pendientes de resolución, así como otros procedimientos conexos, no serán objeto de revisión ni serán reabiertos en los términos de las disposiciones de este Acuerdo.¹⁰

En la tercera parte del acuerdo, bajo el rubro Comisión para la Cooperación Laboral, el artículo 11 (3) añade que “Las Partes llevarán a cabo las actividades de cooperación [antes señaladas] tomando debida consideración de las diferencias económicas, sociales, culturales y legislativas que existen entre ellas”.¹¹ Finalmente, en la parte del acuerdo denominada Disposiciones generales, el artículo 42 establece que “Ninguna disposición en este acuerdo se interpretará en el sentido de otorgar derecho a las autoridades de una de las Partes a llevar a cabo actividades de aplicación de su legislación laboral en territorio de otra Parte”.¹²

De hecho, en el mensaje dirigido a la nación con motivo de la firma de los acuerdos paralelos, el presidente mexicano afirmó que éstos:

... respetan la soberanía de las naciones pues explícitamente reconocen que el derecho de establecer y de aplicar leyes ambientales y laborales corresponde exclusivamente a

⁸ México, Senado de la República, “Punto de vista sobre los Acuerdos Paralelos al Tratado de Libre Comercio”, junio de 1993.

⁹ México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), *Textos de los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral*, México, SECOFI, 1993, p. 73.

¹⁰ *Ibid.*, p. 80.

¹¹ *Ibid.*, p. 85.

¹² *Ibid.*, p. 108.

cada nación y no permiten, en ningún caso, la aplicación extraterritorial de leyes ni, tampoco, autoriza verificación alguna por instancias extranjeras.¹³

En lo que toca a la preocupación por evitar que los acuerdos se convirtieran en una medida comercial “neoproteccionista”, cabe hacer referencia a dos aspectos clave que dominan a lo largo del acuerdo laboral que aquí se analiza: el espíritu de cooperación y el principio de equidad.

En cuanto a la cooperación, son varios los señalamientos del acuerdo laboral. El principal se ubica en el apartado llamado Consultas y evaluaciones para la cooperación, en donde el artículo 20 señala que

Las Partes procurarán en todo momento lograr el consenso sobre la interpretación y la aplicación de este Acuerdo, y harán su mayor esfuerzo por resolver, mediante cooperación y consultas, cualquier asunto que pudiera afectar su funcionamiento.¹⁴

En este mismo sentido va la advertencia plasmada en el artículo 9(6), en donde se establece que todas las decisiones y recomendaciones del Consejo, el órgano rector de la Comisión para la Cooperación Laboral, se tomarán por consenso a menos que el Consejo decida, o el ACLAN disponga, otra cosa. Además, desde el preámbulo mismo del acuerdo laboral se señala que los tres países tienen, entre otros objetivos, el de fortalecer su cooperación en asuntos laborales. Ahí mismo se declaran “convencidos de los beneficios que habrán de derivarse de una mayor cooperación entre ellos en materia laboral”.¹⁵

En este mismo orden de ideas se redactó el artículo 11 del acuerdo, que da origen a uno de los pilares fundamentales del ACLAN ya que establece el marco regulatorio de las actividades de cooperación, es decir de aquellas acciones conjuntas que se habían venido realizando bilateralmente antes de la puesta en marcha del acuerdo. En dicho artículo se señala que el Consejo promoverá actividades de cooperación entre las Partes, por los medios apropiados, en diferentes áreas de importancia.¹⁶

¹³ México, Presidencia de la República, “Boletín de prensa sobre el mensaje del presidente Carlos Salinas de Gortari, dirigido al pueblo de México con motivo de la ceremonia de firma de los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral en América del Norte”, 15 de septiembre de 1993, p. 2. Se encuentra reproducido en *El mercado de valores*, núm. 17, noviembre de 1993, pp. 3-4.

¹⁴ *Textos de los Acuerdos...*, p. 90.

¹⁵ *Ibid.*, p. 75.

¹⁶ Las áreas establecidas en el artículo 11 son: a) seguridad e higiene en el trabajo; b) trabajo de menores; c) trabajadores migratorios de las Partes; d) desarrollo de recursos humanos; e) estadísticas del trabajo; f) prestaciones laborales; g) programas, metodologías y experiencias respecto a la evaluación de la productividad; i) relaciones obrero-patronales y procedimientos de negociación

En lo que compete al principio de equidad en la toma de decisiones, en el marco del acuerdo se busca celosamente que las Partes firmantes tengan un voto de igual peso. Por ejemplo, en las Reglas y Procedimientos del Consejo de Ministros se establece que las sesiones ordinarias serán presididas, sucesivamente, por cada Parte, y deberán realizarse en el país de la Parte que presida, a menos que el Consejo decida lo contrario; asimismo, se indica que las sesiones extraordinarias del Consejo se llevarán a cabo en la sede del Secretariado de la Comisión, por ser considerado esto como lugar neutral; aclara, además, que el Consejo estará integrado por un representante de cada Parte, lo cual garantiza un equilibrio en la toma de decisiones.

Otro ejemplo de equidad lo constituye la conformación de los Comités Evaluadores de Expertos (CEE), los cuales examinan, de manera no contenciosa, las pautas de conducta de cada una de las Partes en la aplicación de las normas de seguridad e higiene en el trabajo y de otras normas técnicas laborales. En el artículo 24 (1), por ejemplo, se señala que las reglas de procedimiento para los CEE dispondrán que: a) el CEE normalmente se integre con tres miembros y b) el presidente sea seleccionado por el Consejo de una lista de expertos elaborada en consulta con la OIT y, cuando sea posible, otros miembros sean designados de una lista hecha por las Partes. El mismo artículo agrega que los miembros de los CEE deberán ser independientes de las Partes y del Secretariado y no deberán recibir instrucciones de los mismos.¹⁷

De igual manera, al constituirse los paneles de solución de controversias, que son aquellos que examinan las pautas persistentes de omisiones de alguna Parte en la aplicación de normas técnicas laborales en materia de trabajo de menores, seguridad e higiene en el trabajo y pago de salario mínimo, se retoma el principio de equidad al fijarse reglas, de acuerdo con el artículo 32 del ACLAN, en el sentido de que si existen dos Partes contendientes, el panel se integrará por cinco miembros y su presidente se designará por consenso o, en caso contrario, una de las Partes elegida por sorteo hará la designación, siempre y cuando el elegido no sea de la misma nacionalidad de la Parte electora; respecto a los restantes cuatro miembros, cada Parte seleccionará a dos panelistas que sean ciudadanos

colectiva; j) condiciones de trabajo y su aplicación; k) compensación por accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo; l) legislación relativa a la formación y el funcionamiento de los sindicatos, la negociación colectiva y la resolución de conflictos laborales, así como su aplicación; m) igualdad entre mujeres y hombres en el lugar de trabajo; n) formas de cooperación entre los trabajadores, los empresarios y el gobierno; o) asistencia técnica para el desarrollo de normas laborales, cuando una de las Partes lo solicite; y p) otros asuntos que las Partes acuerden. Véase *Textos de los Acuerdos...*, pp. 84-85.

¹⁷ *Ibid.*, p. 92.

de la otra Parte. Un proceso similar se sigue cuando hay más de dos Partes contendientes.

Asimismo, en las Reglas de Empleo que rigen para todos los miembros del Secretariado Laboral, se establece que éstos no recibirán instrucciones de ningún gobierno o alguna otra autoridad distinta a la del Consejo de Ministros; que en la selección del personal de apoyo del Secretariado, las Partes intercambiarán listas de candidatos y de ahí se obtendrá una lista consensual, la cual se someterá a consideración del director ejecutivo, el cual hará las contrataciones tomando en cuenta, entre otros aspectos, el equilibrio de nacionalidades de los integrantes del Secretariado, siendo el Consejo quien apruebe, en última instancia, los nombramientos.

Con respecto a las contribuciones financieras al presupuesto de la Comisión, las Reglas Financieras establecen que cada una de las Partes contribuirá con cantidades iguales al presupuesto anual y que ninguna Parte estará obligada a pagar una cantidad mayor que la de las otras Partes. Finalmente, en cuanto al manejo de los idiomas, el acuerdo establece en su artículo 19 que los idiomas oficiales de la Comisión serán el español, el francés y el inglés y que el Consejo establecerá las reglas y los procedimientos concernientes a la interpretación y la traducción.¹⁸

III. Características básicas del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

El ACLAN entró en vigor el primero de enero de 1994, inmediatamente después de la puesta en marcha del TLC, una vez que se intercambiaron, en la última semana de diciembre de 1993, las notificaciones entre los países signatarios por las que manifestaron haber concluido con las formalidades jurídicas necesarias para que el acuerdo entrara en vigor.¹⁹

¹⁸ *Ibid.*, p. 89.

¹⁹ Después de la firma del ACLAN por los titulares del Poder Ejecutivo de México, Estados Unidos y Canadá (Nota 7, *supra.*), la Cámara de Senadores del Congreso mexicano aprobó el acuerdo el 22 de noviembre de 1993, mismo que se promulgó el 13 de diciembre y fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 21 de diciembre del mismo año.

Panorama global del ACLAN

El acuerdo consta de 55 artículos divididos en siete partes. Asimismo, como parte integral del documento aparecen siete anexos y un preámbulo, como se muestra en el diagrama siguiente.

Panorama global del ACLAN

Preámbulo

Primera Parte: Objetivos (un artículo)

Segunda Parte: Obligaciones (seis artículos)

Tercera Parte: Comisión para la Cooperación Laboral (12 artículos)

Cuarta Parte: Consultas y Evaluaciones para la Cooperación (siete artículos)

Quinta Parte: Soluciones de Controversias (15 artículos)

Sexta Parte: Disposiciones Generales (ocho artículos)

Séptima Parte: Disposiciones Finales (seis artículos)

Anexo del art. 1: Principios laborales

Anexo del art. 23: Resolución interpretativa

Anexo del art. 39: Contribuciones monetarias

Anexo del art. 41A: Procedimiento de aplicación y cobro en el ámbito interno de Canadá

Anexo del art. 41B: Suspensión de beneficios

Anexo del art. 46: Extensión de las obligaciones

Anexo del art. 49: Definiciones específicas por país

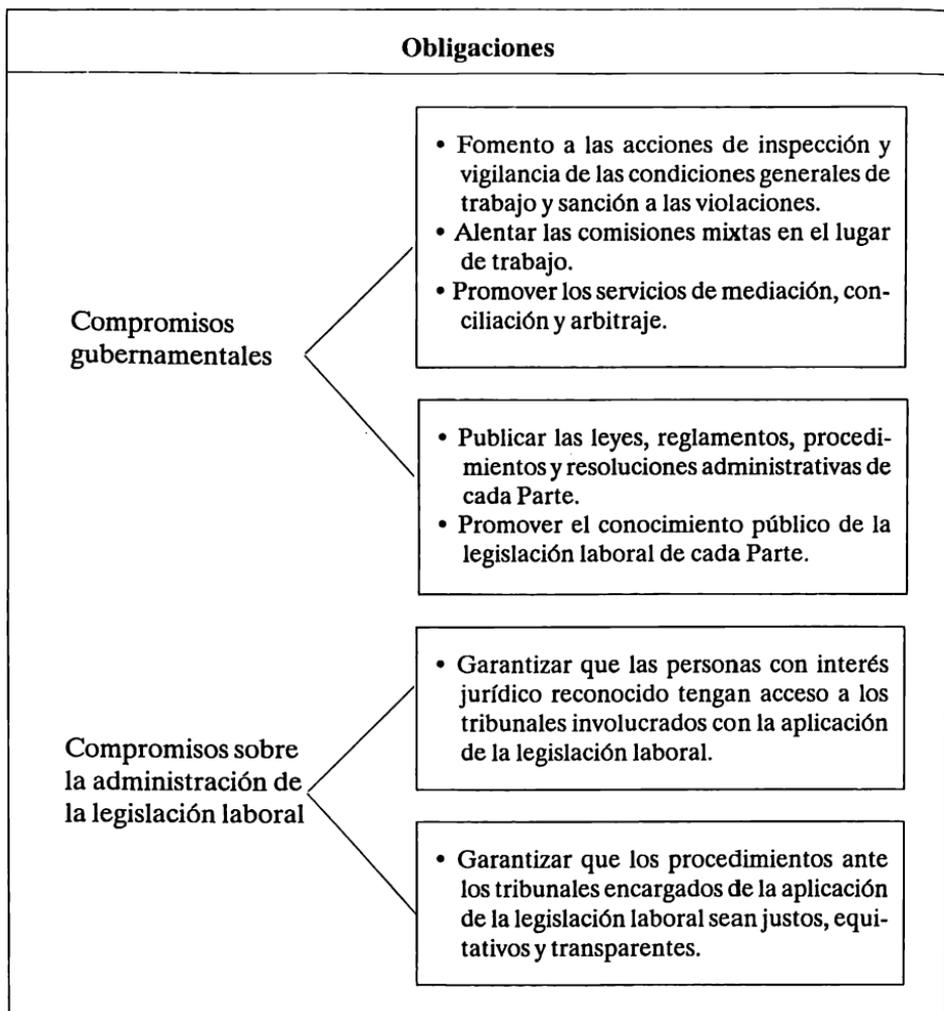
Objetivos

Los objetivos generales del ACLAN son siete. Los dos primeros se enfocan a proteger los derechos y el nivel de vida de los trabajadores; los tres siguientes alientan la cooperación técnica entre los países; y los dos restantes se abocan a la aplicación de la normatividad laboral vigente en cada país. En el cuadro siguiente se muestra una versión simplificada de este apartado.

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

Obligaciones

En esta parte se plantean, fundamentalmente, los compromisos que asumen las Partes firmantes con referencia a la observancia de su legislación laboral, bajo la restricción de respeto a la constitución y soberanía de cada una de las Partes. En el diagrama siguiente se resumen las obligaciones contraídas.



Comisión para la Cooperación Laboral

La Comisión es la máxima autoridad del ACLAN y está integrada por un Consejo Ministerial, como órgano rector de la misma, y un Secretariado como órgano operativo del Consejo. Asimismo, la Comisión se apoya en las oficinas administrativas nacionales (OAN) de las Partes. En el diagrama siguiente se hace una presentación de las partes componentes de la Comisión, en la cual se incluyen sus principales funciones.

Comisión para la Cooperación Laboral

Consejo de Ministros

- Integrado por los ministros del trabajo de las Partes, o sus designados.
- Supervisará la aplicación del ACLAN.
- Dirigirá al Secretariado y a los grupos de trabajo.
- Establecerá prioridades para las actividades de cooperación.
- Aprobará el plan de trabajo y presupuesto anuales de la comisión.
- Abordará los diferendos entre las Partes sobre la interpretación del ACLAN.

Secretariado

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

Oficinas Administrativas Nacionales

- Dependerá del gobierno federal de cada una de las Partes.
- Estará administrada por un secretario.
- Colaborará con la Comisión para la Cooperación Laboral.
- Servirá de enlace con las dependencias gubernamentales de su Parte, con las OAN de las otras Partes y con el Secretariado.
- Proporcionará información pública solicitada por el Secretariado, la OAN de otra Parte y los Comités Evaluadores de Expertos (CEE).
- Establecerá reglas para la recepción de comunicaciones públicas sobre asuntos de la legislación laboral de otra Parte.

Consultas y Evaluaciones para la Cooperación

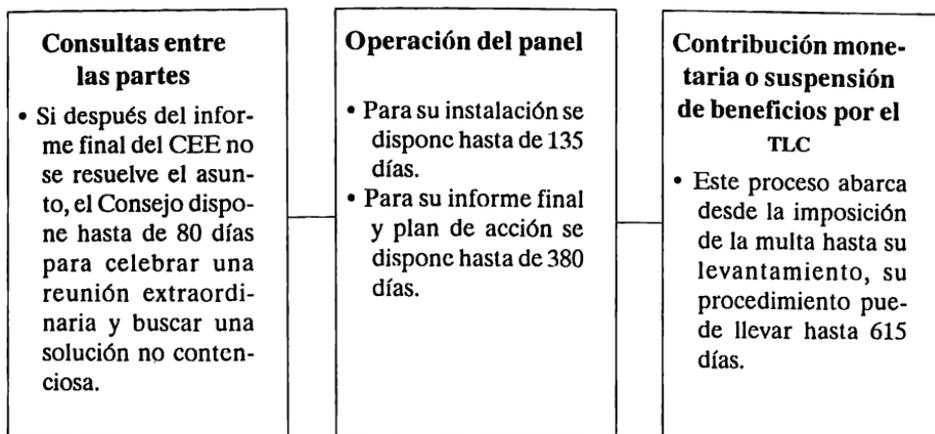
La característica fundamental de este apartado del acuerdo es que se trata de consultas y evaluaciones desahogadas de manera no contenciosa. Existen dos niveles de consultas: primero, las realizadas entre las oficinas administrativas nacionales (OAN) y que abarcan todo el ámbito del ACLAN y son de carácter genérico; enseguida, las ministeriales, mismas que conocen los casos específicos. Finalmente, aparecen las evaluaciones que se refieren a las normas técnicas laborales, mismas que son resueltas a través de los comités evaluadores de expertos (CEE). En el cuadro siguiente se hace una exposición más detallada de las consultas y la evaluación.

Consulta y Evaluación		
Tipo de consulta y evaluación	Características principales	Universo de trabajo
Consultas entre las OAN	<ul style="list-style-type: none"> • Son consultas de tipo genérico. • Se basan en información a disposición pública sobre leyes y reglamentos, procedimientos, políticas o prácticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La legislación laboral de la otra Parte, su administración o las condiciones del mercado laboral en su territorio.
Consultas ministeriales	<ul style="list-style-type: none"> • Son consultas de tipo específico. • Para su resolución se pondrá énfasis en el uso de la información pública disponible suficiente para hacer un examen exhaustivo del asunto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier asunto en el ámbito del ACLAN.
Evaluaciones por los CEE	<ul style="list-style-type: none"> • Si después de las consultas ministeriales el asunto no se resuelve, el Consejo puede establecer un CEE. • El CEE evaluará en forma no contenciosa las pautas de conducta de las Partes. • El CEE se sujetará a las reglas de procedimiento que le establezca el Consejo. • El CEE podrá usar información dada por el Secretariado, las OAN, organizaciones y personas con conocimientos pertinentes y el público. • En todo momento, las Partes podrán hacer comentarios y observaciones a los informes preliminares y finales de los CEE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas técnicas laborales (excluye derechos colectivos de los trabajadores). • El asunto deberá estar relacionado con el comercio y amparado por leyes laborales mutuamente reconocidas. • No se podrá convocar a un CEE sobre un asunto ya analizado por un CEE, a menos que exista nueva información.

Solución de controversias

Aun en este apartado, donde se establecen los procedimientos para resolver disputas laborales de manera contenciosa, se prevé una etapa previa, denominada Consultas entre las Partes. Se trata así de encontrar una solución a la controversia, que sea mutuamente satisfactoria para las Partes, sin recurrir a la instalación de un panel. Dentro del propio procedimiento del panel, si en su informe final encuentra una pauta persistente de omisión por la Parte demandada en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o pago del salario mínimo, las Partes podrán acordar un plan de acción que se ajuste a las recomendaciones del panel y cuya ejecución, a satisfacción de la(s) Parte(s) reclamante(s), puede evitar la multa en dinero o arancelaria. Finalmente, en el caso extremo de que se llegara a imponer una contribución monetaria, su monto se deberá usar para corregir la falla de la Parte demandada, de conformidad con su derecho.

El procedimiento establecido en este capítulo del ACLAN es muy extenso, ya que busca que, en todo momento, las Partes puedan llegar a un acuerdo conciliatorio y evitar así la confrontación. En su versión más larga, el procedimiento puede extenderse por más de tres años, incluyendo 22 etapas con tres dictámenes del panel sobre el mismo asunto y varias reuniones extraordinarias del Consejo de Ministros. En el organigrama siguiente se presenta una versión abreviada de las etapas fundamentales de la solución de controversias prevista en este apartado del ACLAN.



Disposiciones Generales y Disposiciones Finales

Aparte de otros artículos ya mencionados en secciones anteriores, en la parte relativa a las Disposiciones Generales, el ACLAN da una definición de conceptos clave para la interpretación y la aplicación del acuerdo. En el apartado sobre Disposiciones Finales, se exponen los criterios para las enmiendas, acceso y denuncia del acuerdo laboral. En el cuadro siguiente se resumen las principales definiciones expuestas en estos apartados.

Disposiciones Generales y Disposiciones Finales	
Concepto	Definición
• Información a disposición pública	• Información a que tenga derecho la población, de acuerdo con las leyes de una Parte.
• Legislación laboral	• Son leyes y reglamentos relacionados con: 1. Libertad de asociación y 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. no discriminación en el empleo; 8. salario igual para hombres y mujeres; 9. prevención de lesiones y enfermedades del trabajo; 10. compensación en lesiones y enfermedades del trabajo; y 11. protección de trabajadores migratorios.
• Leyes laborales mutuamente reconocidas	• Son leyes que se ocupan de la misma materia general y se aplican en las Partes involucradas en consultas ministeriales.
• Normas técnicas laborales	• Son leyes y reglamentos relacionados con la legislación laboral arriba expuesta en su numeración del cuatro en adelante.
• Pauta de conducta	• Curso de acción no aislada, posterior a la vigencia del ACLAN.
• Pauta persistente	• Pauta de conducta sostenida o recurrente.
• Provincia	• Se refiere a una provincia del Canadá.
• Territorio	• Es el territorio de una Parte.
• Relacionado con el comercio	• Involucra lugares de trabajo, firmas o sectores que produzcan mercancías o servicios objeto de comercio entre las Partes, o que compitan en territorio la Parte objeto de consultas ministeriales.

Los Anexos del ACLAN

Como se anotó en páginas anteriores, el acuerdo laboral incluye siete anexos en donde se hacen precisiones sobre algunos de los artículos fundamentales del ACLAN. En el cuadro siguiente se hace un breve resumen de los anexos.

Anexos del ACLAN	
Nombre del anexo	Resumen de su contenido
• Principios laborales	• Son los 11 principios mencionados en la definición de legislación laboral. No se trata de normas comunes mínimas, sino más bien áreas que las Partes han desarrollado a su manera.
• Resolución interpretativa	• Para determinar si un asunto está relacionado con el comercio o amparado en leyes mutuamente reconocidas, el Consejo convocará a un experto independiente para que elabore un dictamen.
• Contribuciones monetarias	• La contribución no será mayor de veinte millones de dólares durante el primer año de vigencia del ACLAN. En años posteriores su monto no excederá al 0.007% del comercio total anual entre las Partes.
• Aplicación y cobro en Canadá	• Se podrá hacer ante un tribunal canadiense competente.
• Suspensión de beneficios	• Se hará elevando la tasa arancelaria sobre bienes originarios de la Parte demandada. • Se podrá afectar a sector o sectores directamente involucrados con la controversia o a otro tipo de sectores.
• Extensión de las obligaciones	• Canadá no podrá participar en procedimientos más allá de consultas entre las OAN en representación de provincia que no sea signataria del ACLAN.
• Definiciones territoriales por país	• Para México, lo establecido en el artículo 42 Constitucional. • Para Estados Unidos, su territorio aduanero y las zonas libres de este país y Puerto Rico. • Para Canadá, su territorio aduanero.

IV. Evaluación del primer año de vigencia del ACLAN

Durante el primer año de vigencia del ACLAN se desarrolló un intenso programa de cooperación en materia laboral, además de que se originaron las primeras consultas para la cooperación a nivel de las OAN. Asimismo, se realizaron las acciones necesarias para la instalación del Secretariado Laboral.

Actividades de cooperación en materia laboral

El Programa de Cooperación en Materia Laboral México-Estados Unidos-Canadá, correspondiente a 1994, abarcó 29 actividades, es decir un promedio de casi tres mensuales. Comprendió las áreas de estadísticas laborales, seguridad e higiene en el trabajo, empleo y capacitación en el trabajo, productividad y calidad, legislación laboral y derechos de los trabajadores. En el cuadro siguiente se describen las principales actividades desarrolladas.

Principales actividades de cooperación laboral, 1994	
Nombre de la actividad	Lugar y fecha de realización
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario Técnico México-Estados Unidos-Canadá sobre Seguridad e Higiene en la Industria Electrónica. 	Se realizó del 13 al 16 de junio, en Albuquerque, Nuevo México, Estados Unidos.
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario Trinacional sobre Seguridad e Higiene en la Industria de la Construcción. 	Se realizó del 27 al 30 de septiembre, en la ciudad de México.
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario sobre Seguridad e Higiene en la Industria Petroquímica. 	Se realizó del 8 al 9 de noviembre, en Edmonton, Canadá.
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario sobre Estadísticas en Seguridad e Higiene en el Trabajo. 	Se realizó del 12 al 13 de septiembre, en la ciudad de México.
<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia México-Estados Unidos-Canadá sobre Legislación Laboral y Relaciones Obrero-Patronales. 	Se realizó del 19 al 20 de septiembre, en Washington, D.C., Estados Unidos.
<ul style="list-style-type: none"> • Talleres de trabajo sobre Legislación y Prácticas Laborales. 	Se realizaron del 27 al 30 de junio, en La Jolla, California, Estados Unidos.
<ul style="list-style-type: none"> • Taller sobre Indicadores y Tendencias de la Productividad en México, Estados Unidos y Canadá. 	Se realizó del 24 al 25 de octubre, en la ciudad de México.
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario Técnico México-Estados Unidos-Canadá sobre Microempresas y Sector Informal. 	Se realizó del 2 al 3 de junio, en la ciudad de México.

Consultas para la cooperación entre las OAN

En el primer año de operación del ACLAN, se recurrió al proceso de consultas entre las OAN en los términos del artículo 21 del acuerdo. Los temas abordados en esta consulta abarcaron los aspectos del derecho de los trabajadores a su libertad de asociación, su derecho a organizarse y el derecho de los trabajadores por despido injustificado; a nivel más específico, la OAN de Estados Unidos requirió información sobre el ámbito de jurisdicción federal o estatal de las juntas de conciliación y arbitraje y el funcionamiento del pago de indemnizaciones a los trabajadores despedidos.

Por considerarlo apropiado de acuerdo con sus propios procedimientos internos²⁰ y habiendo de por medio una interpretación distinta por la OAN de México,²¹ la OAN estadounidense convocó a una audiencia pública sobre los casos específicos que dieron origen a la consulta. A dicho evento, celebrado el 12 de septiembre de 1994 en Washington, D.C., asistieron representantes de los sindicatos promotores de la queja (el *International Brotherhood of Teamsters* para el caso Manufacturas de Chihuahua, y el *United Electrical, Radio and Machine Workers of America* para el caso Compañía Armadora) y trabajadores mexicanos involucrados en las quejas. Asimismo, se recibieron los testimonios por escrito de las empresas matrices, objeto de la queja, que fueron la Compañía Honeywell y la General Electric. Tomando en cuenta las evidencias presentadas ante la OAN de Estados Unidos, así como las indagaciones realizadas para ello, el 14 de octubre de 1994 la OAN estadounidense resolvió que no existían pruebas de que el gobierno mexicano haya faltado a sus obligaciones de acuerdo con el ACLAN.²²

Funcionamiento de la Comisión para la Cooperación Laboral

En 1994 se dieron importantes avances en torno a la operación de la Comisión para la Cooperación Laboral. A continuación se hace una reseña de los logros alcanzados sobre el particular.

a) *Consejo de Ministros*. El 21 de marzo de 1994, se celebró en Washington, D.C., la primera reunión del Consejo de Ministros. Se aprobó ahí el programa de cooperación laboral correspondiente a 1994, así como el presupuesto para

²⁰ *Federal Register*, vol. 59, núm. 67, abril 7 de 1994.

²¹ Véase, por ejemplo, la ponencia presentada por Roberto Casellas en la *Labor Law Conference*, organizada por el *American Bar Association Committee on NAFTA* en Montreal, Canadá, del 31 de octubre al 1 de noviembre de 1994.

²² Estados Unidos, USNAO, "Public statement on cases No. 94001 and 94002", octubre de 1994.

los primeros meses de operación del Secretariado Laboral. Se aprobó también la plantilla del Secretariado y se seleccionó a la ciudad de Dallas, Texas, como la sede de éste.

Posteriormente, el 25 de mayo de ese mismo año, se acordaron en Ottawa, Canadá, las Reglas y Procedimientos del Consejo de Ministros, mismas que regulan las reuniones ordinarias y extraordinarias de ese órgano rector de la Comisión Laboral.

b) *Secretariado Laboral*. Durante el primer trimestre de 1994, se discutió y aprobó la plantilla del Secretariado Laboral. Se acordaron los perfiles necesarios para la mayoría de los puestos, además de las Reglas de Empleo que normarán sus relaciones laborales. Paralelamente, durante 1994 se acordaron las Reglas Financieras, que son las que regulan el presupuesto de la Comisión Laboral, el del Secretariado inclusive.

Perspectivas

El involucramiento de los aspectos laborales ligados de manera paralela a un acuerdo comercial y de inversión, necesariamente deberá ser objeto de evaluaciones a fin de determinar si el ACLAN responde a los planteamientos existentes en el debate contemporáneo sobre el papel de las normas laborales en un contexto de globalización económica.²³

Por otra parte, en términos de las actividades de cooperación laboral, los programas se harán cada vez más intensos y avanzarán en los aspectos generales de marcos legislativos y políticas hacia la instrumentación y puesta en práctica de los mismos, lo cual enriquecerá el conocimiento mutuo y pondrá en claro las semejanzas y diferencias existentes entre los sistemas de los tres países firmantes del ACLAN. Aunque, cabe aclarar, en la forma en que se negoció, el acuerdo no busca igualar normas ni condiciones laborales entre los tres países, como lo esperaban algunos sectores.²⁴

Con relación a las consultas de cooperación, se espera que se resuelvan siempre en un contexto de apego a la soberanía y respeto a la legislación vigente en cada

²³ Norma Samaniego, "El mercado de trabajo mexicano". Documento de trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1994, p. 27.

²⁴ Véase, por ejemplo, Michael McGuinness, "Hacia una política social en América del Norte. Ensayo sobre la importancia de la Carta Social y el Fondo Estructural Europeo para el TLCAN" en Gustavo Vega, (comp.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993.

Parte. El diálogo permanente será la base fundamental para desahogar las consultas de manera cooperativa y sin necesidad de recurrir a instancias que busquen soluciones contenciosas a los diferendos entre las Partes.

Incluso, es de esperarse que la cooperación se extienda y florezcan convenios sectoriales de cooperación entre los sindicatos y entre los empleadores, mismos que contribuirán a delinear estrategias por cada uno de los agentes participantes en el ACLAN.²⁵

El funcionamiento cabal de todos los órganos de la Comisión Laboral vendrá a apoyar la puesta en marcha del ACLAN en todos sus aspectos y harán que fluya de manera más apropiada la cooperación entre las Partes. Además, la eventual incorporación de nuevos socios al TLC, como es el caso de Chile, abre una nueva posibilidad de mayor cobertura geográfica del ACLAN.

El acuerdo laboral es un instrumento que busca responder a la necesidad de hacer frente a los nuevos retos internacionales en materia de competitividad así como a los retos internos para lograr la creación de un mayor número de empleos, más productivos y mejor remunerados. La cooperación que en esta materia fomenta dentro de los marcos señalados en este trabajo tendrá, sin duda, efectos positivos en cada uno de esos países y en las relaciones entre ellos.

Los negociadores de México cuidaron de que en el acuerdo se reafirmaran principios plasmados en nuestro marco legal, como son la libertad de asociación, el derecho de negociación colectiva, de huelga, la prohibición del trabajo forzado, las restricciones al trabajo de menores, la no discriminación, la seguridad e higiene en el trabajo y el respeto a los derechos laborales y la protección de los trabajadores migratorios, cláusula de especial interés para nuestro país. Nuestro país deberá ahora velar por que las actividades de cooperación laboral, los programas en que se enmarquen, las políticas por las que se pongan en práctica, etcétera, respeten y fortalezcan los principios ya incluidos en este instrumento.

²⁵ Como ejemplo de convenios entre sindicatos, puede citarse el "Acuerdo de Cooperación entre la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el Sindicato Internacional de Trabajadores de América del Norte (LIUNA)", de febrero de 1995, (mimeo). Para posibles repercusiones del ACLAN sobre el sindicalismo, véase el artículo de Ilán Bizberg, "Los efectos de la apertura comercial sobre el mercado laboral y las relaciones industriales en México", en Gustavo Vega (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, México, El Colegio de México, 1993.

ANEXO 1

**Principales actividades de cooperación laboral México-Estados Unidos
mayo 1991-diciembre 1993**

Nombre de la actividad	Lugar y fecha de realización
<ul style="list-style-type: none"> • Estudio comparativo: "Comparación de Programas de Seguridad e Higiene en el Trabajo en México y en los Estados Unidos de América". 	<p>Reuniones de trabajo celebradas tanto en México, D.F., como en Washington, D.C. Se terminó de elaborar en 1992.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudio comparativo: "Comparación de las Leyes Laborales de México y Estados Unidos de América. Panorama general". 	<p>Reuniones de trabajo celebradas tanto en México, D.F., como en Washington, D.C. Se terminó en octubre de 1992.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudio comparativo: "Estudio conjunto sobre el trabajo de menores en México y Estados Unidos". 	<p>Reuniones de trabajo celebradas en México, D.F. Se terminó en octubre de 1992.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudios temáticos: "El sector informal en México". "La economía subterránea en Estados Unidos". 	<p>Se realizó en México, D.F. Se terminó en 1993. Se realizó en Washington, D.C. Se terminó en 1993.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia: "Primera Conferencia Anual México-Estados Unidos sobre Legislación Laboral". 	<p>Se realizó en México, D.F., del 26 al 27 de octubre de 1992.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario: "Seminario Técnico Conjunto sobre la Industria del Hierro y el Acero en México y en Estados Unidos de América. Sistemas Preventivos en Seguridad e Higiene en el Trabajo". 	<p>Se realizó en México, D.F., del 10 al 11 de febrero de 1992.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario: "Seminario Técnico Internacional México-EUA-Canadá sobre Experiencias Escuela-Industria y Casos Exitosos de Capacitación en el Trabajo". 	<p>Se realizó en México, D.F., del 29 de septiembre al 2 de octubre de 1992.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario: "Seminario conjunto sobre relaciones obrero-patronales en México y en Estados Unidos de América". 	<p>Se realizó en México, D.F., el 9 de diciembre de 1991.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario: "Seminario sobre Autoridades Laborales de México y Estados Unidos". 	<p>Se realizó en México, D.F., el 9 de julio de 1992.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario: "Primer Seminario Técnico sobre Calidad y Productividad." 	<p>Se realizó en México, D.F., del 4 al 6 de septiembre de 1992.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Seminarios: "Primer Seminario sobre Estadísticas Laborales". 	<p>Se realizó en México, D.F., del 11 al 13 de septiembre de 1991.</p>
<p>"Segundo Seminario sobre Estadísticas Laborales".</p>	<p>Se realizó en Aguascalientes, Aguascalientes, del 21 al 25 de septiembre de 1992.</p>

ANEXO 2

Principales actividades de cooperación laboral México-Canadá mayo 1991-diciembre 1993	
Nombre de la actividad	Lugar y fecha de realización
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario: "Seminario sobre mediación de la productividad". • Seminario: "Seminario sobre ergonomía". • Seminario: "Seminario sobre Sistemas de Comunicación de Riesgos Químicos en el Lugar de Trabajo". • Seminario: "Seminario sobre Estadísticas Laborales". • Visitas de trabajo: "Visita de Funcionarios del Ministerio de Empleo e Inmigración de Canadá a los Servicios Estatales de Empleo de México". "Visita de técnicos mexicanos a los Servicios de Empleo y agencias privadas de colocación de Canadá". • Evento: "Mesa redonda sobre seguridad e higiene en el trabajo México-Canadá". 	<p>Se realizó en México, D.F., del 8 al 12 de noviembre de 1993.</p> <p>Se realizó en México, D.F., del 11 al 12 de noviembre de 1993.</p> <p>Se realizó en México, D.F., del 26 al 30 de julio de 1993.</p> <p>Se realizó en México, D.F., del 24 al 25 de febrero de 1993.</p> <p>Se realizó en México, D.F., y en Monterrey, N.L., del 29 de marzo al 1 de abril de 1993.</p> <p>Se realizó en Canadá, del 17 al 21 de mayo de 1993.</p> <p>Se realizó en México, D.F., del 29 al 30 de octubre de 1992.</p>