

349
2es



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“COMUNICACIONES PUBLICAS DEL ACUERDO DE
COOPERACION LABORAL DE AMERICA DEL NORTE
EN EL AMBITO DEL DERECHO INTERNACIONAL
DEL TRABAJO”

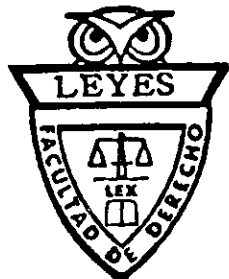
T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA GUADALUPE MORONES LARA



CIUDAD UNIVERSITARIA.

1999.

TESIS CON
FALLA LE ORIGEN

0276208



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD
SOCIAL.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera MARIA GUADALUPE MORONES LARA, inscrita en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "COMUNICACIONES PUBLICAS DEL ACUERDO - DE COOPERACION LABORAL DE AMERICA DEL NORTE EN EL AMBITO DEL DERECHO - INTERNACIONAL DEL TRABAJO", bajo la dirección de la Lic. MARTHA ----- RODRIGUEZ ORTIZ, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. LILIA GARCIA MORALES, en oficio de fecha 26 de noviembre de -- 1999, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; ----- por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la ----- realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen --- Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. 29 de Noviembre 1999.

Lic. Guillermo Robaina
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la ----- autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen --- profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y ----- siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual ----- calificará la Secretaria General de la Facultad.

México, D.F., a 4 de noviembre de 1999.

Dr. Guillermo Hori Robaina
Director del Seminario del Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
P r e s e n t e

Por medio de la presente hago constar que la alumna María Guadalupe Morones Lara, que realizó su tesis sobre "Comunicaciones Públicas del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte en el ámbito del Derecho Internacional del Trabajo", ha concluido la misma a mi entera satisfacción. Por tal motivo, extiendo la presente para que continúe sus trámites de titulación.

A t e n t a m e n t e



Lic. Martha Rodríguez Ortiz

A la Universidad Nacional Autónoma de México con la esperanza de que sea el principio de un nuevo y mejor comienzo.

A mis padres, mis hermanos y Lewis por su amor, paciencia, comprensión y apoyo.

A Luz María Hernández, Javier Alamo y Luis Miguel Díaz por guiarme en mi desarrollo académico y profesional.

**COMUNICACIONES PÚBLICAS DEL ACUERDO DE COOPERACION
LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE EN EL ÁMBITO DEL
DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

Introducción.....	1
--------------------------	----------

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

I.A. Derecho Internacional del Trabajo.....	2
I.B. Tratado.....	13
I.C. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	18
I.D. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.....	20
I.E. Comisión para la Cooperación Laboral.....	25
I.F. Consejo de la Comisión para la Cooperación Laboral.....	25
I.G. Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral.....	28
I.H. Oficinas Administrativas Nacionales.....	32
I.I. Comités consultivos nacionales.....	33
I.J. Comités gubernamentales.....	34

CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

II.A. Negociaciones del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.....	39
II.B. Estructura del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.....	50

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

III.A. Concepto de Comunicación Pública.....	64
III.B. Naturaleza de la Comunicación Pública.....	68
III.C. Procedimientos para la revisión de comunicaciones públicas por las Oficinas Administrativas Nacionales de México, los Estados Unidos de América y Canadá.....	71
III.C.1. Procedimiento de la Oficina Administrativa Nacional de México.....	72

IV.A.2. Comunicaciones Públicas presentadas sobre presuntas violaciones en materia laboral cometidas en el territorio de los Estados Unidos de América.....	162
a. Comunicación Pública MEX9501 (Sprint).....	162
b. Comunicación Pública MEX9801 (Solec).....	163
c. Comunicación Pública MEX9802 (Manzana).....	165
d. Comunicación Pública MEX9803 (DeCoster Egg Farm).....	167
e. Comunicación Pública MEX9804 (Memorándum de Entendimiento).....	169
f. Comunicación Pública CAN98-2 (Memorándum de Entendimiento).....	170
g. Comunicación Pública CAN99-1 (EFCO-LPA).....	170
IV.A.3. Comunicaciones Públicas presentadas sobre presuntas violaciones en materia laboral cometidas en el territorio de Canadá.....	171
a. Comunicación Pública USA9803 (McDonald's).....	171
b. Comunicación Pública USA9804 (Carteros Rurales)	172
IV.B. Críticas a las comunicaciones públicas.....	179
IV.B.1 Actuación de las OAN de las tres Partes.....	179
IV.B.2 Proceso de revisión de las comunicaciones públicas.....	184
IV.C. Consecuencias de las comunicaciones públicas.....	199
IV.D. Consecuencias de las comunicaciones públicas para México..	205
IV.E. Futuro de las comunicaciones públicas.....	216
Conclusiones	225
Abreviaturas	231
Bibliografía	235

INTRODUCCIÓN

Con el incremento de la globalización económica, muchos países se han enfrentado con el dilema de garantizar que la actividad comercial internacional no prospere, a costa de los derechos de los trabajadores o de la disminución de los estándares laborales. México, Estados Unidos y Canadá se integraron a este grupo de países con la firma del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), acuerdo complementario en materia laboral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El ACLAN surge como el primer tratado laboral relacionado con aspectos comerciales, que obliga a los gobiernos de las Partes a garantizar la efectiva aplicación de la legislación laboral en su territorio y sin establecer estándares laborales comunes. Los negociadores del ACLAN se dieron a la tarea de establecer dentro del instrumento, un mecanismo que permitiera a los particulares informar a las Partes sobre asuntos relativos a la legislación laboral llevados a cabo en uno de sus territorios, al cual denominaron "comunicación pública". Las comunicaciones públicas son una nueva figura del Derecho Internacional del Trabajo sin precedente alguno. Pero lo que fue creado como un instrumento de cooperación, se ha convertido en un medio de presión utilizado por los particulares y los gobiernos de las Partes, en contra de la Parte en cuyo territorio supuestamente se cometió la violación al ACLAN.

El objeto del presente documento es proponer una interpretación sobre la figura tan controvertida en la que se ha convertido la comunicación pública, y los aspectos relacionados con la misma. El hecho de que las comunicaciones públicas fueron establecidas en un sólo artículo del ACLAN de una manera tan concisa, y además se les otorgara a las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN) de cada una de las Partes la facultad de regular su presentación, recepción y revisión, ha ocasionado que en la práctica las comunicaciones públicas sean interpretadas de múltiples y diversas maneras, las cuales en ocasiones han generado tensión entre los gobiernos de las Partes. Para hacer este análisis, fue necesario basarnos en la legislación aplicable y la doctrina sobre la materia, aunque la fuente principal fue la experiencia que las Partes han adquirido durante los seis años transcurridos desde que el ACLAN entró en vigor. De esta manera, el estudio pretende darle al lector una visión tanto teórica como práctica de las comunicaciones públicas, desde un enfoque no sólo jurídico, sino también político, económico y social.

El capítulo primero aborda el marco conceptual de las comunicaciones públicas. Se parte del Derecho Internacional del Trabajo, como disciplina de relativa nueva creación, y el estudio de los tratados como una de sus principales fuentes generadoras. Se analizará el TLCAN, que es uno de los tratados con mayor impacto global signado por México en este siglo, y que originó la firma del ACLAN y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). El ACLAN es de vital importancia para el objeto de nuestro estudio, porque es el instrumento creador de las comunicaciones

públicas. Para implementarlo, el ACLAN establece la Comisión para la Cooperación Laboral, que su vez se integra por el Consejo y por el Secretariado. Crea también una OAN en el territorio de cada una de las Partes para apoyar a la Comisión para la Cooperación Laboral y recibir comunicaciones públicas, y a los comités consultivos nacionales y comités gubernamentales para asesorar sobre la aplicación y posterior desarrollo del ACLAN.

En el segundo capítulo se analiza el marco legal en el cual se desenvuelven las comunicaciones públicas. En la primera parte se estudian sus antecedentes, la presión que diversos sectores ejercieron en el gobierno de George Bush para firmar acuerdos complementarios al TLCAN en materia laboral y ambiental, ante el temor de que las condiciones existentes en México impactaran en forma negativa en su economía, y las actividades conjuntas que los gobiernos mexicano y estadounidense llevaron a cabo para aminorar estas críticas. El triunfo de William Clinton en las elecciones presidenciales abrió las puertas para que el nuevo Presidente estableciera como condición para someter el TLCAN para su aprobación por el Congreso, que se firmaran el ACLAN y el ACAAN. En una segunda parte se estudiará la estructura del ACLAN, sus objetivos, las obligaciones de las Partes, sus órganos de implementación, las consultas y evaluaciones para la cooperación, el procedimiento de solución de controversias, las disposiciones generales y finales.

Una vez analizados los marcos conceptual y legal, el tercer capítulo entra al análisis de la figura de la comunicación pública en sí misma. Se buscará proponer un concepto de comunicación pública, en vista de que tanto la legislación como la doctrina han omitido hacerlo. Estudiaremos su naturaleza para determinar si las comunicaciones públicas conservan su objeto original o este ha sido superado por la práctica. En vista de que a cada una de las Partes se les otorgó la facultad de regular la recepción y revisión de las comunicaciones públicas, examinaremos cada uno de los reglamentos. Se señaló que las comunicaciones públicas eran un instrumento novedoso establecido en el ACLAN, lo que nos lleva a preguntarnos si las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental establecidas en el ACAAN son iguales, lo que será estudiado junto con otras figuras del derecho mexicano que incitan el actuar de la autoridad. Ha existido controversia para determinar el momento en que culmina el proceso de revisión de las comunicaciones públicas, aquí se verá si las consultas ministeriales, el informe de los Comités Evaluadores ^{de} Expertos (CEE), y el procedimiento de solución de controversias forman parte de este procedimiento de revisión.

El capítulo cuarto y último, se encargará del análisis de cada una de las comunicaciones públicas recibidas. En el caso de las presentadas en contra del gobierno de México, se señalará la legislación que supuestamente ha sido violada, la cual no sólo se constriñe a las leyes laborales. El desarrollo de las comunicaciones públicas ha generado variadas críticas en ambos sentidos. Nos daremos a la tarea de señalar algunas de las más importantes y nuestra

opinión acerca de las mismas. En un apartado especial se señalarán las consecuencias que las comunicaciones públicas han tenido en México, y determinaremos si la autoridad ha tomado algunas decisiones originadas por la presión que las comunicaciones públicas han ejercido en su contra, la manera en que han contribuido para que el gobierno de México garantice el cumplimiento de la legislación laboral, y la posibilidad de que en un momento dado propicien reformas legales en materia del trabajo. Culminaremos con el análisis de si las comunicaciones públicas tienen alguna perspectiva que para el futuro.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

Para estudiar la figura de la comunicación pública es necesario analizar primero el marco conceptual en el cual se desarrolla. Se da inicio con el Derecho Internacional del Trabajo, que es una disciplina de relativa nueva creación, y dentro de la cual se contempla como una de sus fuentes generadoras la celebración de tratados bilaterales y multilaterales entre Estados, como es el caso del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN). Se estudiará la figura del tratado, por ser la fuente creadora más importante del Derecho Internacional del Trabajo, y su jerarquía en el sistema jurídico mexicano. Se abordará particularmente uno de los tratados más trascendentales celebrados por México, que es el signado con Estados Unidos y Canadá denominado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Veremos como el TLCAN motivó que Estados Unidos impusiera como condición para someterlo a la aprobación del Congreso, la firma del ACLAN y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

El ACLAN es de vital importancia para el objeto de nuestro estudio, puesto que es la norma creadora de las comunicaciones públicas, por lo cual se hará una descripción del instrumento y sus ámbitos de validez. Para la implementación del ACLAN se estableció la Comisión para la Cooperación Laboral integrada por el Consejo, como órgano rector; y el Secretariado, como órgano ejecutor. Paralelo a estos órganos, cada una de las Partes estableció una Oficina Administrativa Nacional (OAN) como órgano de colaboración de la

Comisión para la Cooperación Laboral, y encargada de la recepción y análisis de las comunicaciones públicas. Se finaliza con el análisis de los comités consultivos nacionales y comités gubernamentales, quienes tienen como finalidad dar asesoría sobre la aplicación y ulterior desarrollo del ACLAN.

1.A. Derecho Internacional del Trabajo

El estudio de la disciplina del Derecho Internacional del Trabajo se empieza con la definición de Derecho en general. Dentro de las diversas definiciones que se han dado del Derecho, nos inclinamos por la propuesta por Mario I. Álvarez, quien lo define como "un sistema normativo de regulación de la conducta social, producido y garantizado coactivamente por el poder político de una autoridad soberana, que facilita y asegura la convivencia o cooperación social, y cuya validez (obligatoriedad) está condicionada por los valores jurídicos y éticos de los cuales es generador y portador, respectivamente, en un momento y lugar histórico determinado"¹.

El Derecho se ha clasificado en Derecho Público y Derecho Privado desde la época de los juristas romanos, clasificación que ha estado vigente hasta nuestro siglo. El Derecho Público se define como el "conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercerla, el contenido posible de sus actos de

¹ ALVAREZ, Mario I. Introducción al Derecho, Serie jurídica, McGraw Hill, México, 1995, p. 61.

autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse”². El Derecho Privado es “el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consideradas en una situación de igualdad, en virtud de que ninguna de ellas actúa, en dichas relaciones, investida de autoridad estatal”³. Diversos autores han criticado esta clasificación por considerar que es complicado distinguir un derecho del otro, por ejemplo Hans Kelsen, quien señaló que “la relación entre el Estado y sus súbditos puede no ser sólo de carácter público, sino también privado”⁴. En virtud del surgimiento de nuevas ramas del Derecho enfocadas a proteger a clases minoritarias desprotegidas, se llegó a la conclusión de que era difícil hacer una clasificación tajante del Derecho en público y privado, por lo que se crea una nueva dimensión que rompió con los moldes tradicionales denominada Derecho Social.

El Derecho Social es el “conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico”⁵. El Derecho Social se divide en las

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H, decimosegunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 1032.

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *op. cit.*, p. 1032.

⁴ *Cfr.* KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, cuarta reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 241.

⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *op. cit.*, p. 1040.

disciplinas siguientes: el Derecho del Trabajo, el Derecho de la Seguridad Social, el Derecho Agrario, el Derecho Económico, el Derecho Turístico y el Derecho Ecológico. Al igual que dentro del Derecho Público y el Derecho Privado existen disciplinas que estudian las conductas que pudieran tener repercusión en el ámbito internacional, el Derecho Social engloba al Derecho Internacional Social, cuyas principales ramas son: el Derecho Internacional del Trabajo, el Derecho Internacional de la Seguridad Social, el Derecho Internacional Agrario, el Derecho Internacional Económico y el Derecho Internacional Corporativo⁶. Para el objeto de nuestro estudio, nos enfocaremos en el Derecho Internacional del Trabajo.

Pocos han sido los autores que se han atrevido a proponer un concepto de Derecho Internacional del Trabajo. La mayoría, como Néstor de Buen Lozano y José Dávalos, sostienen que no es posible hacerlo basándose en la clasificación clásica del Derecho en público y privado, por lo que es necesario hablar de un Derecho Internacional del Trabajo Público y un Derecho Internacional del Trabajo Privado. Uno de los aventureros que se han arriesgado hacerlo es José Barroso Figueroa, quien define al Derecho Internacional del Trabajo como "la rama del Derecho Internacional Público que tiene por objeto estudiar, consolidar, promover y hacer progresar, con la participación de todos los sujetos de la comunidad internacional, las normas reivindicadoras de los derechos de los trabajadores, sin consideración de sexo,

⁶ Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social, Porrúa, México, 1979, p. 213.

nacionalidad, raza, ideología política, credo religioso o cualquier otra característica distintiva de éstos"⁷. Se considera que esta definición responde adecuadamente con el objetivo del Derecho Internacional del Trabajo, aunque incurre en el error de encuadrarlo dentro del Derecho Internacional Público, clasificación que como ya se explicó anteriormente, fue superada por el Derecho Internacional Social.

El Derecho Internacional del Trabajo, de acuerdo con Alberto Trueba Urbina y José Barroso Figueroa, se consolidó en el Tratado de Paz de Versalles del 28 de junio de 1919, que dio fin a la Primera Guerra Mundial, y el cual contenía los instrumentos constitutivos de la Liga de las Naciones y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Pero la idea de crear una legislación internacional del trabajo y una oficina internacional del trabajo ya se venía gestando desde antes del inicio de la contienda bélica en 1914. En el siglo pasado dos industriales, Daniel Le Grand y Roberto Owen, ya realizaban gestiones para la adopción de normas internacionales protectoras de los trabajadores. Posterior a estos trabajos, se llevaron a cabo los Congresos Internacionales de Beneficencia (1856 y 1857), donde se adoptó una propuesta de medidas internacionales para reglamentar el trabajo en la industria. En 1890, se celebró la Conferencia de Berlín, en donde se recomendó la reglamentación y prohibición del trabajo minero, trabajo dominical, y el de niños, jóvenes y mujeres. En 1897, se celebró el Primer Congreso Internacional de Protección Obrera en Suiza, que adoptó una resolución que solicitaba al

⁷ BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo, Porrúa, México, 1987, p. 4.

gobierno la promoción de leyes internacionales del trabajo y la invitación a otros países a formar una oficina internacional del trabajo. En ese mismo año se efectuó el Congreso de Bruselas, que estudió los logros del Congreso de Berlín y los principios en que se fundaría la nueva organización internacional del trabajo. En virtud del Congreso de Bruselas, se fundó la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo en 1901, antecedente directo de la OIT.

La Primera Guerra Mundial sofocó temporalmente el esfuerzo de crear un Derecho Internacional del Trabajo, al cancelar la existencia efectiva de la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo. Organizaciones de trabajadores, principalmente de Estados Unidos, Francia e Inglaterra, lucharon para que existiera un organismo internacional del trabajo. La Federación Americana del Trabajo sugirió la creación de una Confederación Internacional de Trabajadores, que coincidiera con el Congreso de Paz que estaba por celebrarse. En la Conferencia de Leeds, celebrada en Inglaterra en 1916, se aprobó la iniciativa francesa de que el futuro tratado de paz contuviera dos cláusulas especiales sobre legislación del trabajo, las cuales señalaban en esencia lo que sería después la OIT.

Cerca del final de la Primera Guerra Mundial, la Conferencia de los Preliminares de Paz acordó establecer una comisión encargada de la creación de una legislación del trabajo. Se establece la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, integrada por los representantes de nueve países (Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Polonia

y Reino Unido), bajo la presidencia de Samuel Gompers, presidente de la Federación Americana del Trabajo. Tenía como premisas fundamentales: a) establecer un cuadro institucional permanente para una reglamentación internacional del trabajo; b) consagrar el principio de tripartición (colaboración entre trabajadores, patrones y representantes gubernamentales); y c) el mecanismo instaurado debería permitir la adopción de convenios internacionales obligatorios. La Comisión de Legislación Internacional del Trabajo redactó la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo entre enero y abril de 1919, obteniendo como resultado la creación una organización tripartita, única en su género, que reunía en sus órganos ejecutivos a los representantes de los gobiernos, de los patrones y de los trabajadores. La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo se convirtió en la Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles, que abarca de los artículos 387 al 426, donde se establece una organización permanente con el objeto de promover el establecimiento de la paz universal basada sobre la justicia social y el mejoramiento de condiciones de trabajo, su integración, su organización y su funcionamiento.

Se establece la OIT en Ginebra, Suiza, en 1920, con base en la Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles. Su fundación respondió a cuatro tipos de motivaciones: humanitaria, política, económica y de paz. La motivación humanitaria radicó en la situación de explotación de la salud, la vida familiar, y el progreso profesional y social de los trabajadores. La motivación de carácter político se basó en el crecimiento constante de la clase trabajadora a causa del

proceso de industrialización, lo que a la larga originaría conflictos sociales que podrían desembocar incluso en una revolución. La motivación económica consistió en que debido a las medidas sobre los costos de producción existentes, cualquier industria o país que adoptara medidas de reforma social se encontraría en situación de desventaja frente a sus competidores. La motivación de paz estuvo relacionada con el final de la guerra, a la que tanto habían contribuido los trabajadores en el campo de batalla y en la industria, la cual sólo podría basarse en una justicia social⁸.

La OIT se compone de tres órganos: a) la Conferencia General de los representantes de los Miembros o Conferencia Internacional del Trabajo. Se forma con cuatro representantes de cada uno de los Miembros, dos de los cuales son representantes del gobierno, y dos que representan a trabajadores y patrones respectivamente. Le corresponde la preparación y coordinación de actividades de la organización, determina políticas a seguir, examina el proyecto de programa, su presupuesto, etc.; b) El Consejo de Administración. Se compone de cincuenta y seis personas: veintiocho de los gobiernos, catorce de los trabajadores y catorce de los patrones. De los veintiocho representantes de los gobiernos, diez son nombrados por los Miembros de mayor importancia industrial, y los dieciocho restantes, por los Miembros designados al efecto por los delegados gubernamentales a la Conferencia General de los representantes de los Miembros, con exclusión de los delegados de los diez Miembros

⁸ Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Sobre la OIT, Historia de la OIT, en <http://www.ilo.org/public/spanish/overview.history.htm>.

primeramente mencionados. El Consejo de Administración se renueva cada tres años. Debe elegir entre sus miembros un presidente y dos vicepresidentes. Uno de estos tres cargos es desempeñado por una persona que represente al gobierno y los otros dos por personas que representen a trabajadores y patrones respectivamente. Sus funciones son: encargarse de formar el orden del día de las sesiones de la Conferencia General de los representantes de los Miembros, nombrar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo y designar a las personas que van a integrar a las comisiones para el mejor funcionamiento de la organización; y c) Oficina Internacional del Trabajo. Está bajo la dirección del Consejo de Administración. Es el órgano técnico, de estudio y ejecución de los planes y programas. Se integra por un Director General que elige el Consejo de Administración, personal técnico y administrativo. Tiene cuatro funciones primordiales: i) estudio, para un conocimiento amplio de las condiciones de vida de los trabajadores y sus urgencias, ii) información del trabajo y otros boletines, iii) colaboración con los gobiernos que así lo soliciten, y iv) elaboración de los proyectos y convenios sometidos a la Conferencia General de los representantes de los Miembros (Está en los artículos 2, 3.1, 7.1, 7.2, 7.5, 7.7, 8.1, 9.1, 10 y 14 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo).

Si bien es cierto, que el establecimiento de la OIT consolidó el surgimiento del Derecho Internacional del Trabajo, en la actualidad no es la única fuente creadora de este Derecho. De acuerdo con José Barroso Figueroa, las fuentes que constituyen el Derecho Internacional del Trabajo son

de dos tipos: nacionales e internacionales. Las nacionales se integran por el derecho interno de cada país, en la medida en que la OIT reconoce la supremacía de las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos de un país que garanticen a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en un convenio o recomendación⁹ (Está en el artículo 19.8 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo). En el caso particular de México la integran el artículo 123 de la Constitución de México, las leyes en la materia, los tratados celebrados y aprobados conforme al artículo 133 de la Constitución de México en la materia, los reglamentos en la materia, las normas oficiales, los principios generales de derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución de México, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad (Está en los artículos 6 y 17 de la LFT).

Las fuentes internacionales del Derecho Internacional del Trabajo, señala también Barroso Figueroa, son las fuentes escritas, la jurisprudencia internacional, la costumbre internacional y la doctrina internacional. Las fuentes escritas a su vez se dividen en:

- a) *Derecho Internacional del Trabajo emanado de la OIT*. La labor normativa de la OIT es la fuente más importante generadora del Derecho Internacional del Trabajo. Dicho derecho se deriva del contenido de los convenios y recomendaciones, los instrumentos adoptados por las conferencias gubernamentales especiales, las normas de política económica y social

⁹ Cfr. BARROSO FIGUEROA, José. *op. cit.*, pp. 21-22.

contenidas en las resoluciones y las conclusiones de las comisiones técnicas de expertos y de las conferencias especiales y organismos establecidos para ocuparse de ciertos sectores particulares, y de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, como son los principios generales de derecho señalados en el Preámbulo.

- b) *Derecho Internacional del Trabajo en documentos fundamentales de alcance mundial.* Es el integrado por todos aquellos instrumentos internacionales de carácter universal en cuyo contenido se contemplan aspectos laborales, como son: el Tratado de Paz de Versalles, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el Pacto Internacional sobre Derechos Sociales y Políticos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre Progreso Social y Desarrollo.
- c) *Derecho Internacional del Trabajo de índole regional.* Es el derecho que se genera en una determinada región del planeta, cuya característica particular consiste en que se tomen en cuenta las peculiares circunstancias que prevalecen en la zona. Este derecho a su vez se puede dividir en el Derecho Internacional Europeo del Trabajo, cuyas fuentes principales son: la Carta Social Europea, el Código Europeo de Seguridad Social y la Convención Europea de Seguridad Social; y el Derecho Internacional Americano del Trabajo, que se integra por: las resoluciones adoptadas en la quinta, séptima y novena reuniones de la Conferencia Internacional

Americana, el capítulo de "Normas Sociales" de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, la Declaración de Principios Sociales de América, y la Conferencia Especializada Interamericana de San José de Costa Rica, de la cual surgió la Convención Americana sobre los Derechos Humanos¹⁰.

d) *Tratados bilaterales y multilaterales entre Estados.* Son los acuerdos celebrados entre dos (tratados bilaterales o bipartitos) o más (tratados multilaterales o plurilaterales) sujetos de Derecho Internacional en materia del trabajo. El ACLAN es el ejemplo idóneo de un tratado multilateral regional entre México, Estados Unidos y Canadá, que genera derechos y obligaciones en materia de Derecho Internacional del Trabajo.

La jurisprudencia internacional, como segunda fuente del Derecho Internacional del Trabajo, se integra por la interpretación que la Corte Internacional de Justicia puede hacer de las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y de los convenios ulteriormente concluidos por los Estados miembros (Está en el artículo 37.1 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo), y el examen que de conformidad con la legislación y prácticas nacionales efectúa la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT de las disposiciones de los convenios

¹⁰ Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. *op. cit.*, p. 442.

internacionales del trabajo. Con respecto a la costumbre internacional, Barroso Figueroa coincide con Marcial Terán Illescas en que la costumbre debe ser considerada como una fuente complementaria del derecho, y especialmente del Derecho Internacional del Trabajo, y su utilidad radica en su función de criterio para la interpretación y complementación de acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados¹¹. Como última fuente, la doctrina internacional se integra por la literatura en la materia.

Una vez analizadas todas las fuentes del Derecho Internacional del Trabajo, podemos concluir que su fuente más importante son los tratados, tanto los generados por la OIT, como los de alcance mundial y los de índole regional.

I.B. Tratado

César Sepúlveda define a los tratados como "el acuerdo entre dos o más Estados soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos"¹². La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados señala que un tratado es "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regidos por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular" (Está en el artículo 1 de la Convención de Viena

¹¹ Cfr. BARROSO FIGUEROA, José. *op. cit.*, pp. 40-44.

¹² SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional, vigésima edición, Porrúa, México, 1998, p. 124.

sobre el Derecho de los Tratados). La legislación de México define al tratado como un convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de México y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, mediante el cual México asume compromisos (Está en el artículo 1 de la Ley sobre la Celebración de Tratados). Con base en lo señalado, todo convenio que cumpla con los requisitos para la celebración de tratados será considerado como tratado, independientemente de la denominación que se le atribuya, como la de: acuerdo, arreglo, conferencia, convención, convenio, compromiso, declaración, memorándum, pacto, etc.

Para analizar el lugar que ocupan los tratados dentro del sistema jurídico nacional, es necesario estudiar las leyes mexicanas con base en el ámbito territorial en el que tienen jurisdicción y la jerarquía que ocupan dentro del derecho interno, de acuerdo con lo señalado en la Constitución de México.

La Constitución de México estipula "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados" (Está en el artículo 133 de la Constitución de México). De acuerdo con lo anterior, el sistema jurídico

mexicano se divide en leyes federales y locales. Son leyes federales: la Constitución de México, las leyes federales en *stricto sensu* y los tratados. La Constitución de México es la ley fundamental. Las leyes federales en *stricto sensu* deben ser elaboradas por el Congreso de la Unión de conformidad con la Constitución de México. Los tratados celebrados por el Presidente de la República deben signarse de conformidad con la Constitución de México y ser aprobados por el Senado. Las leyes federales en *stricto sensu* y los tratados tienen la misma jerarquía, lo que se apoya con las ejecutorias emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, siguientes:

"LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Precedentes: Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número C/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos.". Sacada de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8A época, número 60, diciembre de 1992, Tesis: P. C/92, p. 27.

"TRATADOS INTERNACIONALES EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.** Amparo en revisión 256/81. C.H.Boehringer Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Amparo en revisión 269/81. José Ernesto Matsumoto Matsuy. 14 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Amparo en revisión 160/81. National Research Development Corporation 16 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.". Sacada del Semanario Judicial de la Federación, 7A época, volumen 151-156, sexta parte, p. 195.

Los tratados en el derecho mexicano están regulados por: a) artículo 133 de la Constitución de México, preceptúa que los tratados junto con la Constitución de México y las leyes federales en *stricto sensu*, son la Ley Suprema de toda la Unión; b) artículo 76, fracción I de la Constitución de México, señala la facultad exclusiva del Senado de aprobar los tratados; c) artículo 89, fracción X de la Constitución de México, señala la facultad del Presidente de la República de celebrar tratados y su obligación de someterlos a la aprobación del Senado; d) Ley sobre la Celebración de Tratados, tiene por objeto regular la celebración de tratados por parte del gobierno de México; y e) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, señala lineamientos generales de los tratados, como: definición, entrada en vigor, adopción, enmienda y modificación de los tratados, reservas, observancia, aplicación e interpretación de los tratados, etc.

Para que un tratado sea considerado parte del orden jurídico nacional, se requiere: a) ser celebrado por el Presidente de la República (Está en el artículo 89, fracción X de la Constitución de México); b) estar de acuerdo con la Constitución de México (Está en el artículo 133 de la Constitución de México); c) sometido al Senado para su aprobación. Una vez que el tratado sea sometido, será turnado a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República (Está en el artículo 4 de la Ley sobre la Celebración de Tratados); d) aprobado por el Senado de la República (Está en el artículo 76, fracción I de la Constitución de México); y e) publicado en el Diario Oficial de la Federación, para que sea obligatorio en el territorio nacional (Está en el artículo 4 de la Ley sobre la Celebración de Tratados).

México se ha caracterizado a través de su historia por haber ratificado la mayoría de los tratados mundiales existentes, además de haber signado otros tantos bilaterales y multilaterales. Es en la última década cuando orillado por la tendencia mundial hacia la globalización económica, firmó con Estados Unidos y Canadá uno de los tratados más trascendentes por sus repercusiones jurídicas, políticas, económicas y sociales, que es el TLCAN.

I.C. Tratado de Libre Comercio de América del Norte

En el marco de la VII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, en agosto de 1990, las autoridades comerciales de ambas partes emitieron un comunicado conjunto en el que recomendaban que se iniciaran las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio. Posteriormente Canadá se integró a dichas negociaciones¹³. A partir de septiembre de ese mismo año, las delegaciones de los tres países se reunieron para analizar las diferentes opciones de negociación. El 5 de febrero de 1991, los Presidentes de México y Estados Unidos, y el Primer Ministro de Canadá decidieron emprender negociaciones trilaterales. El objetivo común era celebrar un tratado trilateral de libre comercio que eliminara progresivamente los obstáculos al flujo de bienes, servicios e inversión, protegiera los derechos de propiedad intelectual, y estableciera un mecanismo justo y expedito para la solución de controversias¹⁴. El 12 de junio de 1991, en Toronto, Canadá, se iniciaron las negociaciones formales que concluyeron el 12 de agosto de 1992. El TLCAN fue firmado en las ciudades de México, Distrito Federal, Ottawa y Washington, D.C., el 17 de diciembre de 1992¹⁵.

¹³ Cfr. DIAZ, Luis Miguel. "Obligaciones de los estados y derechos de los particulares en los Acuerdos Paralelos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en Un homenaje a Don César Sepúlveda. Escritos jurídicos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 117.

¹⁴ *idem*

¹⁵ Posteriormente, los Ejecutivos sometieron el TLCAN a la aprobación de sus poderes legislativos. El Senado de México lo aprobó el 22 de noviembre de 1993, y publicó en el Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 1993. La Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos lo aprobaron el 17 y 20 de noviembre de 1993 respectivamente. La Cámara de Comunes y el Senado de Canadá lo aprobaron el 27 de mayo y el 23 de junio de 1993 respectivamente.

Como lo señaló el entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, en la presentación del TLCAN el 8 de diciembre de 1993 "el Tratado proporciona seguridad y confianza a inversionistas y exportadores sobre los intercambios que pueden realizar, ya que se detallan los plazos y modalidades de desgravación; se establecen reglas para determinar el origen de los productos y, así, privilegiar los intercambios entre los tres signatarios del Tratado. Se crean, además, instancias y mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir en cuanto a la interpretación y aplicación del Tratado. Todo este conjunto de reglas nos permitirá exportar más atraer inversiones y crear más empleos mejor remunerados"¹⁶.

El TLCAN enmarca sus objetivos comerciales, de inversión y de servicios, señalados en su Preámbulo, en un marco aún más general de respeto a valores de los trabajadores y del medio ambiente, a través de la realización de estos objetivos de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente; la preservación de su capacidad para salvaguardar el bienestar público; la promoción del desarrollo sostenible; el reforzamiento en la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental; y la protección, fortalecimiento y hacer efectivos los derechos fundamentales de los trabajadores (Está en el Preámbulo del TLCAN).

¹⁶ SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL y Miguel Angel Porrúa, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Porrúa, México, 1993, pp. vi-vii.

Aún cuando el TLCAN no contenía ningún apartado en materia laboral, era evidente que produciría efectos en las condiciones laborales de los tres países¹⁷, es por ello que desde su proceso de negociación, ya se veía el descontento en diversos sectores de Estados Unidos, que desembocaría en la firma del ACLAN.

I.D. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

Una vez firmado el TLCAN, el recién electo presidente estadounidense William Clinton estableció a sus contrapartes la condición de que sólo sometería el TLCAN al Congreso para su aprobación, si aceptaban la negociación de dos acuerdos complementarios en materia laboral y ambiental. Se dio inicio a las negociaciones trilaterales que culminaron con la firma del ACLAN y el ACAAN, el 14 de septiembre de 1993¹⁸.

Aún cuando al ACLAN y al ACAAN se les denomina acuerdos paralelos, a diferencia del TLCAN que es un tratado¹⁹, y fueron firmados como consecuencia del temor que algunos sectores estadounidenses tenían del impacto económico negativo que el TLCAN podría ocasionar en su industria, no

¹⁷ Cfr. MARTINEZ ROJAS, Ricardo. "Apartado laboral del Tratado de Libre Comercio", en Trabajos preliminares del Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos, s. ed., México, 1998, p. 1.

¹⁸ El ACLAN se aprobó por el Senado el 22 de noviembre de 1993, se promulgó el 13 de diciembre de 1993, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1993.

¹⁹ De acuerdo con César Sepúlveda "el acuerdo es un tratado formal y materialmente, por más que los partidarios de las distinciones digan que el acuerdo es de carácter secundario con respecto del tratado" (SEPÚLVEDA, César. *op. cit.*, p. 124).

son acuerdos supeditados al TLCAN. Ambos son pactos complementarios que contienen salvaguardas en materia de derechos laborales y medio ambiente. La expresión "salvaguarda" alude a una reserva en la aplicación integral del TLCAN cuando una rama de la actividad de un país socio quede en peligro por la competencia derivada de la apertura de las fronteras²⁰. Para efectos del orden jurídico nacional, el ACLAN y el ACAAN son considerados como tratados, ya que satisfacen los requisitos que para tal efecto marca la ley.

El ACLAN es el primer tratado laboral relacionado con un tratado comercial, y proporciona mecanismos a los países miembros para asegurar el efectivo cumplimiento de los estándares laborales nacionales presentes y futuros, y leyes laborales²¹. Sus obligaciones se combinan con la legislación nacional de una forma que ofrece una nueva disciplina internacional en lo referente a la aplicación de la legislación laboral interna. Esto establece en los hechos un apoyo internacional para el imperio de la ley en el ámbito laboral al tiempo que se preserva un total respeto por la soberanía nacional en el proceso legislativo²². Otra característica particular del ACLAN es que no se le puede dar el mismo tratamiento que a otros tratados, en el sentido de que, en caso de

²⁰ Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. "Los Acuerdos Paralelos al Tratado de Libre Comercio (1993)", en El Trabajo, el derecho y algo más, Porrúa, México, 1995, p. 246.

²¹ GRIEGO, Eric. "International Labor Standards and Hemispheric Integration. Evaluating the North American Experience" (Nuestra traducción), en Trabajos preliminares del Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos, s. ed., México, 1998, p. 2.

²² SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

conflicto no se puede someter a una corte internacional, debe ser resuelto por los órganos que para tal efecto establece el propio instrumento internacional²³.

A través del ACLAN, las Partes se comprometen a cumplir con seis objetivos amplios, que incluyen el mejoramiento de las condiciones de trabajo y los niveles de vida, y a promover once principios laborales para proteger, fortalecer y hacer valer los derechos básicos de los trabajadores. Para lograr estas metas, el ACLAN crea instituciones y mecanismos para las actividades de cooperación, la elaboración e intercambio de información y análisis, las consultas intergubernamentales, además de la evaluación independiente y la solución de controversias relacionadas con la aplicación de la legislación laboral²⁴. Es decir, el ACLAN es un mecanismo de supervisión supranacional de los estándares laborales comunes²⁵.

El ACLAN es un instrumento internacional que crea a la Comisión para la Cooperación Laboral como un cuerpo internacional único, desde el establecimiento de la OIT en 1919, para dedicarse exclusivamente a los derechos laborales y a los temas relacionados con el trabajo. No obstante lo anterior, el ACLAN y la OIT no son equiparables. La OIT es un organismo internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la cual

²³ Cfr. MARTINEZ ROJAS, Ricardo. *op. cit.*, pp. 5-6.

²⁴ SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. Introducción: Proceso de Revisión del ACLAN, Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_intro.htm.

²⁵ Cfr. BENSUSÁN, Graciela. "Integración regional y cambio institucional. La reforma laboral en el norte del continente", en Trabajos preliminares del Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos, s. ed., México, 1998, p. 40.

México es uno de los Estados miembros. El ACLAN es un tratado regional multilateral en materia laboral entre México, Estados Unidos y Canadá. La OIT fue creada hace ochenta años, el ACLAN entró en vigor hasta 1994. El órgano máximo de la OIT es la Conferencia General de los representantes de los Miembros, en la cual tienen participación los sectores patronal, laboral y gubernamental. El órgano rector del ACLAN es el Consejo, el cual sólo tiene participación gubernamental. La OIT ha desarrollado un conjunto amplio de normas laborales internacionales, como son las Convenciones de la OIT. El ACLAN establece obligaciones que se orientan a garantizar la aplicación efectiva de las leyes laborales internas, y no adopta normas internacionales ni se basa en ellas. La adopción de obligaciones en la OIT es voluntaria, mientras que la adopción de obligaciones en el ACLAN no. La OIT supervisa el proceder de los Estados miembros con respecto a las Convenciones que ha ratificado, y evalúa si las prácticas y la legislación nacional concuerdan con las obligaciones de la Convención; el incumplimiento por parte de uno de los Estados miembros no trae consigo ningún tipo de sanción. El incumplimiento del ACLAN podría traer aparejada una sanción económica²⁶.

Para explicar el alcance, la dimensión o la esfera de validez del ACLAN, tomaremos como referencia los "ámbitos de validez" de las normas jurídicas (*Geltungsbereich*) propuestos por Hans Kelsen, quien señaló que las

²⁶ SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

normas jurídicas se manifiestan valiéndose en cierto tiempo, en determinado espacio, sobre ciertas personas y exigiendo determinada conducta²⁷, lo que será complementado con lo señalado por Eduardo García Máynez al respecto²⁸. Los ámbitos de validez del ACLAN, son:

- a) *espacial* – En el caso particular de México el ACLAN es de aplicación federal, puesto que rige los actos cometidos en territorio nacional.
- b) *temporal* – El ACLAN tiene vigencia indeterminada. Entró en vigor simultáneamente para las Partes el 1º de enero de 1994. No contempla tiempo límite de vigencia, pero las Partes tienen el derecho a denunciarlo seis meses después de notificar por escrito a las otras su intención de hacerlo, permaneciendo en vigor para las otras Partes.
- c) *material* – El ACLAN es una norma de Derecho Internacional del Trabajo, que es una rama de el Derecho Internacional Social. Regula el compromiso que los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá asumen en el marco laboral-comercial, de garantizar el cumplimiento de su legislación laboral, mediante el compromiso general de respetar la Constitución de cada una de ellas, reconocer su derecho de establecer en lo interno sus propias normas laborales, y adoptar o modificar sus leyes y reglamentos laborales.
- d) *personal* – El ACLAN es una norma individualizada pública, puesto que los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá son los sujetos obligados a observar el ACLAN.

²⁷ Cfr. Kelsen, Hans. *op. cit.*, pp. 49-50.

²⁸ Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, quincuagésima edición, Porrúa, México, 1999, pp. 80-83.

El ACLAN establece como organismo para ejecutarlo a la Comisión para la Cooperación Laboral, que a su vez se divide en el Consejo y el Secretariado. También señala a las OAN de cada una de las tres Partes, como órganos de apoyo de la Comisión para la Cooperación Laboral; y a los comités consultivos nacionales y a los comités gubernamentales, como órganos encargados de dar asesoría sobre la aplicación y posterior desarrollo del ACLAN.

I.E. Comisión para la Cooperación Laboral

El ACLAN establece a la Comisión para la Cooperación Laboral, como el organismo de implementación del ACLAN. Está integrado por el Consejo y el Secretariado. Cuenta además, con la colaboración de las OAN de cada una de las Partes (Está en el artículo 8 del ACLAN).

I.F. Consejo de la Comisión para la Cooperación Laboral

El Consejo es el órgano de decisión o rector de la Comisión para la Cooperación Laboral. Se integra con el Secretario del Trabajo y Previsión Social de México, el Secretario del Trabajo de Estados Unidos y el Ministro del Trabajo de Canadá. Las decisiones y recomendaciones se toman por consenso, a menos que el Consejo decida o el ACLAN disponga otra cosa (Está en los artículos 9.1 y 9.6 del ACLAN).

El Consejo se rige por las Reglas y Procedimientos del Consejo. Se reúne una vez al año en sesiones ordinarias, que son presididas sucesivamente por cada una de las Partes²⁹. El ACLAN prevé la celebración de sesiones extraordinarias, cuando así lo solicite cualquiera de las Partes, y sesiones públicas para informar sobre asuntos pertinentes³⁰. El Consejo tiene la facultad de establecer y delegar responsabilidades en comités, grupos de trabajo³¹ o de expertos³²; y solicitar la opinión de expertos independientes (Está en los artículos 9.2, 9.3, 9.4 y 9.5 del ACLAN).

Las funciones del Consejo son: a) supervisar la aplicación del ACLAN y elaborar recomendaciones sobre su desarrollo futuro. Para este fin, el Consejo debe revisar su funcionamiento y efectividad a la luz de la experiencia obtenida, en el plazo de cuatro años después de la fecha de entrada en vigor

²⁹ Antes de las reuniones, el grupo de Representantes del Consejo de Ministros se reúne tres o cuatro veces al año, para guiar el trabajo de la Comisión para la Cooperación Laboral y revisar el trabajo del Secretariado (Cfr. COMPA, Lance. "The North American Agreement on Labor Cooperation and International Labor Solidarity" (Nuestra traducción), documento elaborado para el "Encuentro Trinacional de Laboristas Democráticos, México, Distrito Federal, del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 1998, p. 3).

³⁰ Se han llevado a cabo seis reuniones ordinarias: dos en Estados Unidos, dos en México y dos en Canadá. No se han solicitado sesiones extraordinarias ni sesiones públicas a la fecha.

³¹ El primer y único grupo de trabajo que se ha integrado es el Grupo de Trabajo sobre Indemnizaciones por Riesgos Laborales a los Trabajadores Transfronterizos.

³² El Consejo giró instrucciones para que se integrara un grupo de expertos para la revisión de los cuatro años del ACLAN, integrado por: Luis Medina del Centro de Investigación y Docencia Económica (México), Clyde Summers de la Facultad de Derecho de la Universidad de Pennsylvania (Estados Unidos), y Pierre Verge de la Facultad de Derecho de la Universidad Laval (Canadá).

del ACLAN³³; b) dirigir los trabajos y actividades del Secretariado, así como de los comités y los grupos de trabajo establecidos por el Consejo; c) establecer prioridades para las medidas de cooperación y, cuando corresponda, desarrollar programas de asistencia técnica sobre las áreas de actividades de cooperación señaladas en el ACLAN; d) aprobar el plan de trabajo y el presupuesto anuales de la Comisión para la Cooperación Laboral; e) aprobar para su publicación, y de acuerdo con los términos y condiciones que fije, los informes y estudios preparados por el Secretariado, los expertos independientes o los grupos de trabajo; f) facilitar las consultas de Parte a Parte, incluyendo el intercambio de información; g) tratar las cuestiones y diferendos que surjan entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación del ACLAN; y h) promover la recopilación y la publicación de información comparable sobre la aplicación de las leyes, las normas del trabajo y los indicadores del mercado laboral (Está en el artículo 10.1 del ACLAN).

El Consejo puede examinar cualquier otro asunto que caiga en el ámbito del ACLAN y adoptar cualquiera otra medida, en ejercicio de sus funciones, que las Partes acuerden (Está en el artículo 10.2 del ACLAN).

³³ Ya se emitió el primer informe de revisión de los cuatro años del ACLAN, que se inició el 18 de septiembre de 1997 y fue aprobado por el Consejo el 8 de octubre de 1998. La revisión incluye información del 1º de enero de 1994 a agosto de 1998, comentarios del público, el informe del comité de expertos (integrado para tal efecto), el informe de los Comités Consultivo Nacionales de México y Estados Unidos, el informe del Comité Gubernamental de México, y la revisión de literatura relacionada (Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part1.htm).

El Consejo debe promover actividades de cooperación entre las Partes, en las áreas señaladas en el ACLAN³⁴. Las Partes para el desarrollo de estas actividades podrán, conforme con sus recursos y tomando en consideración las diferencias económicas, sociales, culturales y legislativas, cooperar mediante: a) seminarios, cursos de capacitación, grupos de trabajo y conferencias; b) proyectos de investigación conjuntos, incluyendo estudios sectoriales; c) asistencia técnica; y d) cualquier otro medio que las Partes acuerden³⁵ (Está en los artículos 11.2 y 11.3 del ACLAN).

I.G. Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral

El Secretariado es el órgano operativo de la Comisión para la Cooperación Laboral, y tiene la obligación de actuar bajo la dirección del Consejo³⁶ (Está en los artículos 10.1.b y 12.7 del ACLAN).

³⁴ Las áreas 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 sociales para los trabajadores y sus familias; h) programas, metodologías y experiencias respecto a la elevación de la productividad; i) relaciones obrero-patronales y procedimientos de negociación colectiva; j) condiciones de trabajo y su aplicación; k) indemnización por accidentes o enfermedades relacionados con el trabajo; l) legislación relativa a la formación y 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; ñ) asistencia técnica para el desarrollo de normas laborales, cuando una de las Partes lo solicite; y o) otros asuntos que las Partes acuerden (Está en el artículo 11.1 del ACLAN).

³⁵ Este año se realizaron cuarenta y seis actividades de cooperación, de las cuales veinticuatro fueron en materia de seguridad e higiene, trece en materia de empleo y capacitación, y nueve en materia de legislación laboral y derecho de los trabajadores.

³⁶ Se estableció oficialmente el 25 de septiembre de 1995, actualmente sus oficinas están en One Dallas Center, 350 N. St. Paul #2424, Dallas, Texas 75201-4240, Estados Unidos; pero el próximo año se piensa trasladar la sede a Washington, D.C.

El Secretariado es presidido por un director ejecutivo, designado por el Consejo por un periodo de tres años, que el Consejo podrá renovar por un término de tres años más³⁷. El cargo de director ejecutivo debe rotarse sucesivamente entre los nacionales de cada una de las Partes. El Consejo podrá remover al director ejecutivo únicamente por causa justificada (Está en el artículo 12.1 del ACLAN).

El personal de apoyo del Secretariado debe integrarse por nacionales de las tres Partes, de los cuales dos serán directores, uno para investigación y el otro para administración, con nacionalidad distinta a la del director ejecutivo en funciones³⁸. El director ejecutivo debe nombrar al personal del Secretariado tomando en cuenta las listas de candidatos elaboradas por las Partes. Una vez que el director ejecutivo designe a una persona para formar parte del personal del Secretariado, debe notificarlo al Consejo. El Consejo, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, podrá rechazar cualquier nombramiento que no satisfaga las normas generales (Está en los artículos 12.3 y 12.4 del ACLAN).

El director ejecutivo nombrará y supervisará al personal de apoyo del Secretariado, reglamentará sus facultades y obligaciones y fijará sus

³⁷ El canadiense John Mckennirey ocupó el cargo de Director Ejecutivo del Secretariado desde su establecimiento en 1995 hasta junio de 1999, en que renunció. Posteriormente Mike McDermott fue designado por el gobierno canadiense como Director Ejecutivo Interino, en espera de que el gobierno de México designara un nacional para ocupar el puesto. En la reunión del Consejo del 15 de octubre de 1999, se designó al mexicano Alfonso Oñate Laborde como nuevo Director Ejecutivo del Secretariado.

³⁸ Cfr. COMPA, Lance. *op. cit.*, p. 3.

remuneraciones conforme a las normas generales que establezca el Consejo. El director ejecutivo y el personal del Secretariado se rigen por el Reglamento de Trabajadores de la Comisión para la Cooperación Laboral. Actualmente están autorizadas quince plazas para el director ejecutivo y el personal de apoyo. En el desempeño de sus obligaciones, el director ejecutivo y el personal de apoyo tienen la obligación de no solicitar ni recibir instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad externa al Consejo. Cada una de las Partes debe respetar el carácter internacional de las responsabilidades del director ejecutivo y del personal de apoyo y procurar no influir en el cumplimiento de ellas. El Secretariado debe resguardar de su divulgación, la información que reciba y que permita identificar a una persona u organización, si esa persona u organización así lo han solicitado, o cuando el Secretariado lo considere apropiado; y de su divulgación pública, cualquier información que reciba de cualquier organización o persona, cuando la información sea designada por esa organización o persona como confidencial o comercial reservada (Está en los artículos 12.2, 12.5 y 12.6 del ACLAN).

Las funciones del Secretariado son: a) brindar asistencia al Consejo en el ejercicio de sus funciones, así como cualquier otro apoyo que le pida; b) presentar al Consejo, para su aprobación, el plan de trabajo y el presupuesto anuales de la Comisión para la Cooperación Laboral, con disposiciones para contingencias y sobre propuestas de actividades de cooperación; c) informar anualmente al Consejo sobre sus actividades y gastos; d) publicar periódicamente una lista de los asuntos resueltos mediante

consultas entre las OAN, consultas ministeriales, o los remitidos a los CEE; e) preparar periódicamente informes descriptivos con base en la información disponible al público, proporcionada por cada una de las Partes, sobre: legislación y procedimientos administrativos en materia laboral; tendencias y estrategias administrativas relacionadas con la puesta en práctica y la aplicación de la legislación laboral; condiciones del mercado laboral, tales como tasas de empleo, salarios promedio y productividad en el trabajo; y asuntos relativos al desarrollo de recursos humanos, tales como programas de capacitación y de ajuste; y f) preparar estudios sobre cualquier asunto que el Consejo le solicite. El Secretariado preparará dichos estudios de acuerdo con las indicaciones del Consejo y podrá: examinar toda información pertinente; obtener el auxilio de expertos independientes, de reconocida experiencia en la materia, cuando no tenga conocimiento específico en el asunto; e incluir propuestas sobre el asunto (Esta en los artículos 13, 14.1 y 14.2 del ACLAN).

El Secretariado debe someter al Consejo un proyecto de todo informe o estudio que prepare. Si considera que el contenido de un informe o estudio es inexacto o deficiente en algún sentido, el Consejo podrá devolverlo al Secretariado para su reconsideración o para lo que disponga. Los informes y estudios del Secretariado se harán públicos cuarenta y cinco días después de haber sido aprobados por el Consejo, a menos que éste decida otra cosa (Está en los artículos 14.3 y 14.4 del ACLAN).

I.H. Oficinas Administrativas Nacionales

Las OAN son órganos de colaboración del Consejo y el Secretariado (Está en el artículo 8.2 del ACLAN).

Cada una de las Partes cuenta con una OAN en su territorio a nivel de gobierno federal, de conformidad con la obligación asumida en el ACLAN³⁹. Cada una está a cargo de un secretario, quien es el responsable de su administración y funcionamiento⁴⁰, y las Partes tienen la obligación de hacerse cargo de su operación y costos (Está en el artículo 15 del ACLAN).

Las funciones de la OAN son: a) servir como centro de enlace entre las dependencias gubernamentales de esa Parte, las OAN de otras Partes, y el Secretariado; b) proporcionar sin demora la información a disposición pública que le sea solicitada por: i) el Secretariado para sus informes descriptivos con base en la información disponible al público, o sus estudios sobre cualquier asunto que el Consejo le solicite, ii) la OAN de otra Parte, y iii) un CEE; y c) recibir las comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de otra Parte. Para

³⁹ La OAN de México se encuentra en Periférico Sur # 4271 - Edificio A - Planta Baja, Colonia Fuentes del Pedregal, Delegación Tlalpan, C.P. 14149, México, D.F. La OAN de EUA se encuentra en 200 Constitution Avenue N.W., Room C-4327, Washington, D.C., 20210, Estados Unidos. La OAN de Canadá se encuentra en Phase II, Place du Portage, 165 Hotel de Ville Street, Hull, Québec, K1A 0J2, Canadá.

⁴⁰ El Secretario de la OAN de México es Rafael Aranda Vollmer. La Secretaria de la OAN de EUA es Irasema Garza. La Secretaria de la OAN de Canadá es May Morpaw.

cumplir con esta función cada OAN estableció sus reglas para la presentación y recepción de comunicaciones públicas⁴¹ (Está en el artículo 16 del ACLAN).

Las OAN de las tres Partes deben hacer todo lo posible por reunirse periódicamente a fin de discutir asuntos pendientes, pero deberán hacerlo por lo menos dos veces al año, y podrán celebrar teleconferencias conforme se requiera. El lugar de las reuniones será determinado de acuerdo con las necesidades de las Partes. Las Partes se alternarán la presidencia de las reuniones⁴².

I.I. Comités consultivos nacionales

Los comités consultivos nacionales son comisiones integradas por miembros de la sociedad, incluyendo representantes de organizaciones obrero y patronales, así como por otras personas, que cada una de las Partes tienen el derecho a convocar con el fin de recibir asesoría sobre la aplicación y ulterior desarrollo del ACLAN (Está en el artículo 17 del ACLAN).

⁴¹ La OAN de México emitió el "Reglamento de la Oficina Administrativa Nacional (OAN) de México sobre las Comunicaciones Públicas a que se refiere el artículo 16(3) del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)"; la OAN de EUA emitió la "Revisión al Aviso del Establecimiento de la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos de América y Parámetros de Procedimiento"; y la OAN de Canadá emitió las "Directrices de la OAN de Canadá para Comunicaciones Públicas de conformidad con los artículos 16.3 y 21 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)".

⁴² Está en las reglas 5 y 6 del Procedimiento para comunicación y suministro de información de conformidad con el artículo 16 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

El Comité Consultivo Nacional de México proporciona asesoría al Secretario del Trabajo y Previsión Social sobre la aplicación y ulterior desarrollo del ACLAN⁴³. Se integra por ocho miembros designados por las organizaciones de los sectores laboral, patronal, académico y social⁴⁴ (Está en los artículos 3 y 4 del Reglamento Interno de los Comités Consultivo Nacional y Gubernamental del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte).

I.J. Comités gubernamentales

Los comités gubernamentales son comisiones integradas por representantes de los gobiernos federales, estatales o provinciales, que cada una de las Partes tienen derecho a convocar con el fin de recibir asesoría sobre la aplicación y ulterior desarrollo del ACLAN (Está en el artículo 18 del ACLAN).

El Comité Gubernamental de México se estableció con la finalidad de proporcionar asesoría al Secretario del Trabajo y Previsión Social sobre la aplicación y ulterior desarrollo del ACLAN. Se integra por ocho servidores

⁴³ Se estableció junto con el Comité Gubernamental de México en el Reglamento Interno de los Comités Consultivo Nacional y Gubernamental del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, del 12 de septiembre de 1996. Hasta la fecha el Comité Consultivo Nacional de México ha sesionado dos veces y el Comité Gubernamental de México ha sesionado una vez.

⁴⁴ Actualmente está integrado por: Juan Moisés Calleja García (Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)), Netzahualcóyotl de la Vega García (Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Radio y Televisión), Roberto Castellanos Tovar (Secretario General de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos del Estado de Quintana Roo), Alfonso Reyes Medrano (Subsecretario de Asuntos Económicos de la Confederación de Trabajadores de México (CTM)), José Ramírez Gamero (Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Industria del Autotransporte, Federación de Trabajadores del Estado de Durango), Jorge del Regil Gómez Muriel (Socio del Bufete Baker and McKenzie, S.C.), Adolfo Tena Morelos (Director General de Natividad Abogados, S.C.), y Octavio Carvajal Bustamante (Director General de Carvajal Abogados y Asociados, S.C.).

públicos del gobierno federal, estatal y municipal, designados por los titulares de las dependencias federales, gobernadores de los estados y presidentes municipales. En la integración del Comité, se tomó en cuenta el papel desempeñado por las entidades federativas y municipios, en el intercambio económico con las Partes en el ACLAN⁴⁵ (Está en los artículos 5 y 6 del Reglamento Interno de los Comités Consultivo Nacional y Gubernamental del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte).

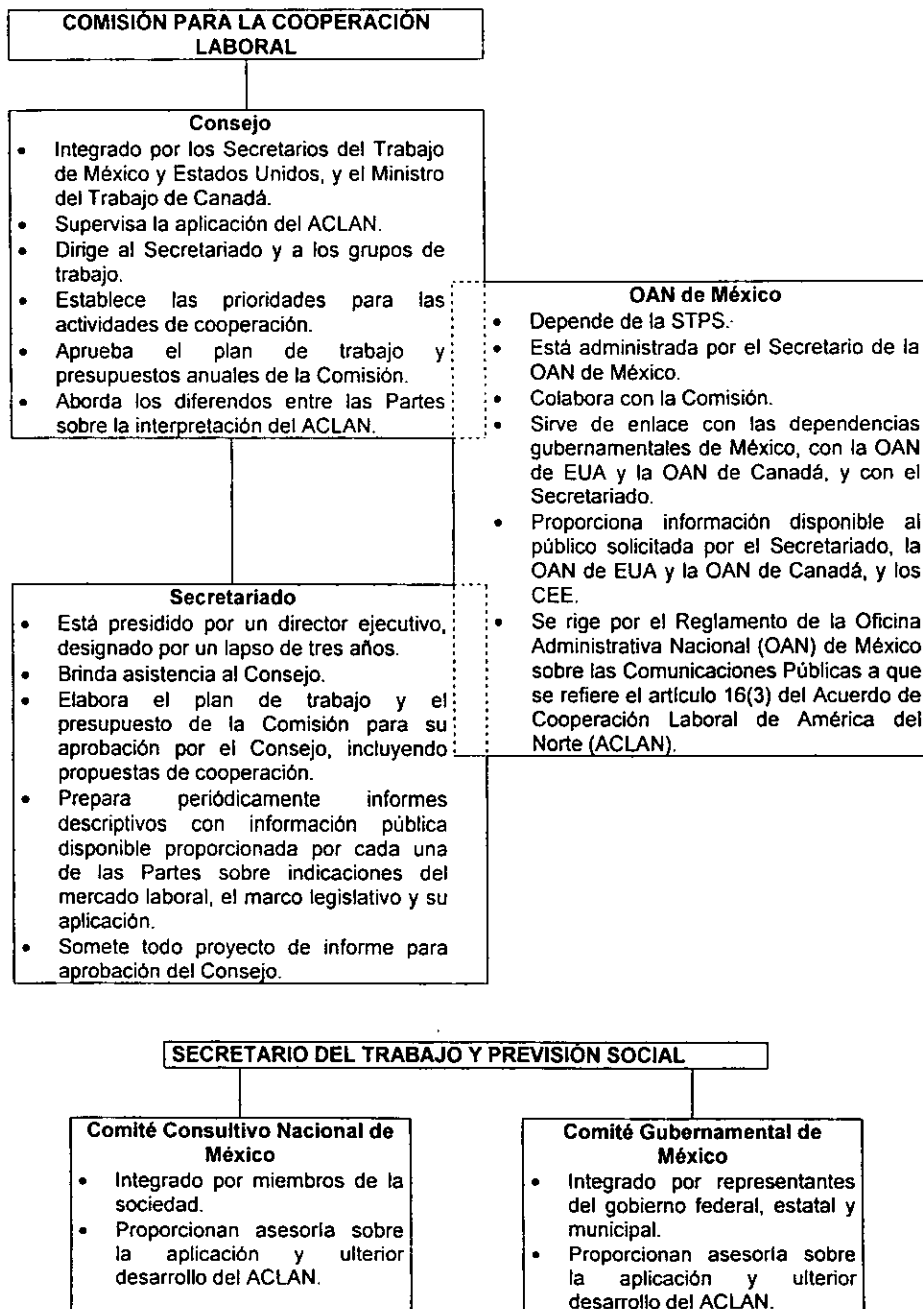
En virtud de que el Comité Consultivo Nacional y el Comité Gubernamental de México se rigen por el Reglamento Interno de los Comités Consultivo Nacional y Gubernamental del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, gozan de reglas comunes. Los miembros de los Comités deben ejercer sus funciones por un periodo de tres años, pudiendo ser designados por un periodo más de igual duración. Sesionarán ordinariamente una vez al año; sin embargo, el Secretario del Trabajo y Previsión Social podrá convocarlos en cualquier tiempo para celebrar sesiones extraordinarias. La participación en los Comités es honorífica (Está en los artículos 7, 8 y 9 del Reglamento Interno de los Comités Consultivo Nacional y Gubernamental del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte).

⁴⁵ Actualmente está integrado por: Subsecretario del Trabajo, Subsecretario de Capacitación, Productividad y Empleo, Subsecretario de Previsión Social, y Coordinador General de Asuntos Internacionales (STPS); Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales (SECOFI); Subsecretario de Asuntos Bilaterales (SRE); Representante de gobierno estatal (Estado de Chihuahua); y Representante de gobierno municipal (Ciudad Juárez).

Los integrantes de los Comités elegirán libremente de entre ellos a sus respectivos presidentes, quienes durarán en su encargo un año, pudiendo ser reelectos por un año más. Los presidentes de los Comités tendrán las obligaciones siguientes: a) convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité respectivo, a petición del Secretario del Trabajo y Previsión Social; b) incluir en las órdenes del día las reuniones del Comité respectivo, los asuntos que les indique el Secretario del Trabajo y Previsión Social; y c) autorizar las actas de las reuniones del Comité correspondiente y, en su caso, turnar al Secretario del Trabajo y Previsión Social las resoluciones y acuerdos que se adopten. Los Comités contarán con un Secretario Técnico, con voz pero sin voto, que será el Secretario de la OAN (Está en los artículos 10, 11 y 12 del Reglamento Interno de los Comités Consultivo Nacional y Gubernamental del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte).

Del análisis del marco conceptual de las comunicaciones públicas concluimos que el ACLAN, acuerdo complementario del TLCAN, es una fuente generadora del Derecho Internacional del Trabajo. Es un tratado novedoso por combinar aspectos laborales con comerciales, y forma parte del orden jurídico mexicano porque fue ratificado conforme a la ley. El ACLAN establece un organismo para implementarlo denominado Comisión para la Cooperación Laboral, integrado por el Consejo y el Secretariado. También establece a las OAN como órganos de apoyo y receptoras de las comunicaciones públicas, y a los consejos consultivos nacionales y comités gubernamentales como órganos de asesoría sobre la aplicación y ulterior desarrollo del ACLAN.

Órganos encargados de implementar el ACLAN en México



CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

El marco conceptual analizado en el capítulo anterior, nos sirve para darnos una idea del entorno bajo el cual se desenvuelven las comunicaciones públicas. El objeto de este capítulo será analizar el universo en el cual fueron creadas, encuentran su fundamento y se desarrollan, el cual es el ACLAN. En el primer apartado se estudiará desde sus orígenes, el entorno político bajo el cual fue creado, y los principios generales de derecho que lo enmarcan. En un segundo apartado se hará un estudio de las partes que integran al instrumento, principalmente se hará un análisis detallado de sus objetivos y las obligaciones que los gobiernos de las Partes deben de observar, cuyo supuesto incumplimiento ha sido parte de las violaciones que han dado sustento a las comunicaciones públicas.

II.A. Negociaciones del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

El ACLAN se considera como el primer tratado laboral de la era moderna que engarza, tanto legal como políticamente, a un tratado comercial. Vale la pena subrayar que la idea de utilizar un acuerdo comercial que influenciara las políticas laborales, surge desde las primeras décadas de este siglo. Por mucho tiempo las instituciones internacionales, como el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y la OIT, desarrollaron acuerdos en materia comercial y laboral en forma separada. El impacto de la liberalización

comercial en los trabajadores durante la era del GATT, hizo que los países tomaran consciencia de la necesidad de señalar en los tratados comerciales medidas, como la disminución gradual de tarifas y el establecimiento de programas nacionales, que permitieran el ajuste de los trabajadores y las empresas antes del impacto de la competencia que podría generarse por dichos tratados⁴⁶.

Los antecedentes del ACLAN se remontan a la VII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, en cuyo marco las autoridades de ambos países emitieron un comunicado conjunto en el que recomendaban que se iniciaran las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos, al que Canadá se integraría posteriormente. Los entonces presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush celebraron reuniones para negociar el TLCAN, en las cuales no existió referencia alguna sobre incluir temas laborales ni ambientales dentro del tratado⁴⁷.

Durante las negociaciones del TLCAN, se despertó en Estados Unidos una clara oposición al proyecto del gobierno del entonces presidente George Bush de que la discusión del instrumento internacional se hiciera bajo el sistema de "pista rápida" o *fast track*. Sindicatos norteamericanos agrupados en la AFL-CIO y la rama más radical del Partido Demócrata manifestaron su

⁴⁶ Cfr. HERZSTEIN, Robert E. "The labor cooperation agreement among Mexico, Canada and the United States: Its negotiation and prospects" (Nuestra traducción), U.S.-Mexico Law Journal, Volumen 3, Estados Unidos, 1995, p. 121.

⁴⁷ *Ibidem* p. 122.

preocupación por las previsible consecuencias laborales del TLCAN, como la posible fuga de empresas norteamericanas a México para aprovechar su régimen de bajos salarios y aparente poca preocupación por las medidas de preservación del ambiente, necesariamente caras, que colocaría a los trabajadores norteamericanos en la situación inminente de pérdida de empleos y a los empresarios que aprovecharan estos beneficios, en la posibilidad de disfrutar de ventajas comerciales derivadas de los bajos costos, motivo suficiente para considerar que se cometerían prácticas desleales de comercio, una causa clave de violación de cualquier compromiso comercial internacional⁴⁸.

El senador Lloyd Bentsen, presidente del Comité de Financiamiento y líder del Senado de Estados Unidos en temas comerciales, escribió al presidente Bush una carta en donde expresaba una serie de preocupaciones emitidas por miembros del Congreso sobre el nuevo tratado comercial, así como la manera en que las manejaría durante su negociación. El presidente Bush respondió al Senador que ambos países trabajarían a través de nuevas iniciativas para expandir la cooperación laboral⁴⁹.

Se inició un intenso programa de cooperación en materia laboral entre México y Estados Unidos con la firma del documento "Bases de

⁴⁸ Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. *op. cit.*, "Los Acuerdos Paralelos al Tratado de Libre Comercio (1993)", en El Trabajo, el derecho y algo más, p. 243.

⁴⁹ Cfr. HERZSTEIN, Robert E. *op. cit.*, p. 123.

Entendimiento y Cooperación en Materia Laboral que establecen la STPS (México) y el Departamento del Trabajo (EU)", del 3 de mayo de 1991. El documento tenía la finalidad de que, aunque no de manera abierta, se allanara el camino para que el Congreso norteamericano aprobara el *fast track*, lo cual se llevó a cabo en el mismo mes. El objetivo de las bases fue 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 laborales⁵⁰.

Las actividades de cooperación se encuadraron en tres planes de acción anuales, con base en las prioridades planteadas por cada país y un equilibrio entre las propuestas respectivas. Se llevaron a cabo ochenta y dos actividades de cooperación de mayo de 1991 a diciembre de 1993. Los planes abarcaron un intercambio de experiencias y contactos directos entre funcionarios de ambas dependencias, así como entre representantes de los sectores obrero, patronal y del medio académico, vinculados con el mundo laboral. Paralelamente se llevaron a cabo estudios comparativos e investigaciones sobre temas de interés para ambos países, así como la conjunción de esfuerzos en materia de capacitación y actualización de

⁵⁰ Cfr. HERNANDEZ MARTÍNEZ, Alfredo. "El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN): negociación, contenido y perspectivas", Revista Mexicana de Política Exterior, Nueva Época, Núm. 46, enero-marzo, 1995, p. 30.

inspectores y personal técnico en el rubro de seguridad e higiene de 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; programa sobre calidad y productividad; así como intercambio de información sobre el marco normativo y su aplicación en beneficio de los trabajadores⁵¹.

México celebró con Canadá un compromiso semejante al asumido con Estados Unidos que se plasmó en el "Memorándum de Entendimiento sobre Actividades de Cooperación en Materia Laboral entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento del Trabajo de Canadá", del 4 de mayo de 1992. Los objetivos del memorándum fueron 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 ellos. En este contexto se acordaron planes de acción anuales con el fin de enfocar las actividades de cooperación propuestas por cada país y aprobadas con base en las limitaciones presupuestales e intereses compartidos por las partes. Se llevaron a cabo veinticinco actividades de cooperación sobre

⁵¹ *ibidem*, pp. 30-31.

seguridad e higiene en el trabajo, capacitación laboral, calidad y productividad, y estadísticas laborales, entre mayo de 1992 y diciembre de 1993⁵².

El entonces candidato William Clinton, durante su campaña para la presidencia de Estados Unidos, pronunció su famoso discurso "*Expanding Trade and Creating American Jobs*" en la Universidad Estatal de Carolina del Norte, Raleigh, el 4 de octubre de 1992. En dicho discurso puso de manifiesto su interés de negociar acuerdos paralelos al ACLAN cuando dijo "Nosotros necesitamos un acuerdo suplementario que requeriría a cada país que aplicara sus propios estándares ambientales y laborales. Cada acuerdo debería contener una amplia variedad de salvaguardas procedimentales y recursos que nosotros presuponemos en nuestro país, como fácil acceso a las cortes, audiencias públicas, derecho a presentar evidencia, procedimientos modernizados y recursos efectivos"⁵³.

Una vez firmado el TLCAN por las tres Partes, y ante el triunfo en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de William Clinton, durante su periodo de ratificación⁵⁴ se anunció el inicio de las negociaciones trilaterales de los acuerdos paralelos en materia ecológica y laboral el 24 de febrero de 1993, producto de la condición impuesta a los gobiernos de México y Canadá para

⁵² *ibidem*, p. 31.

⁵³ SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Estados Unidos. Comentarios del Público" (Nuestra traducción), Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en

http://www.naaic.org/spanish/publications/review_annex5_us.htm.

⁵⁴ El Senado de México lo ratificó el 22 de noviembre de 1993, la Cámara de los Comunes de Estados Unidos el 27 de mayo de 1993, y el Senado de Canadá el 23 de junio de 1993.

someter el TLCAN a la ratificación del Congreso de Estados Unidos⁵⁵. El objetivo de la negociación del acuerdo paralelo laboral consistiría en el "establecimiento de mecanismos que puedan garantizar el cabal cumplimiento de las reglas laborales", y el del ambiental sería "lograr un control internacional de la contaminación que comprometa inversiones importantes de las empresas, las existentes para mejorar sus instalaciones y las que se constituyan en el futuro, para que lo hagan de manera adecuada"⁵⁶.

El proceso de negociación de los acuerdos paralelos se inició el 17 de marzo de 1993 en Washington, D.C., y duró un poco más de seis meses, durante los cuales se celebraron nueve sesiones de negociación, tres en cada país⁵⁷. México participó en las negociaciones bajo las premisas señaladas por el Presidente de México, de que el ACLAN y el ACAAN: a) deberían ser respetuosos de la soberanía de cada país; b) no deberían convertirse en instrumento de proteccionismo encubierto; y c) no deberían enmendar el TLCAN suscrito⁵⁸. Las negociaciones culminaron finalmente en agosto de 1993. El ACLAN fue firmado por los presidentes de México y Estados Unidos, Carlos Salinas de Gortari y George Bush, y el ministro canadiense Kim

⁵⁵ Cfr. DE BUEN UNNA, Carlos. "La competencia internacional y las nuevas relaciones laborales (1993)", en *El Trabajo, el derecho y algo más*, Porrúa, México, 1995, p. 232.

⁵⁶ Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. *op. cit.*, "Los Acuerdos Paralelos al Tratado de Libre Comercio (1993)", en *El Trabajo, el derecho y algo más*, p. 246.

⁵⁷ Las negociaciones del ACLAN y el ACAAN se realizaron en mesas paralelas. En el ACLAN los negociadores principales del lado mexicano fueron Norma Samaniego de Villareal (STPS), Israel Gutiérrez (SECOFI), y Luis Miguel Díaz (SRE); en el ACAAN fueron Santiago Oñate (SEDESOL), Fernando Salas (SECOFI), y Luis Miguel Díaz (SRE). Una vez que culminaron las negociaciones, un grupo de juristas se encargó de redactar los textos legales de ambos instrumentos.

⁵⁸ Cfr. DÍAZ, Luis Miguel. *op. cit.*, p. 119.

Campbell, en las ciudades de México, Distrito Federal, Ottawa y Washington, D.C., el 14 de septiembre de 1993.

A pesar de que el gobierno del presidente Clinton consideraba al ACLAN y al ACAAN como parte esencial para la ratificación del TLCAN por parte de su país, se lograron negociar finalmente sin reabrir las negociaciones del acuerdo comercial, y respetando las premisas establecidas por el Presidente de México, por lo que a lo largo del ACLAN se ven reflejados los principios de defensa de la soberanía nacional, la cooperación y la equidad⁵⁹.

El principio de defensa de la soberanía nacional se contempla en el compromiso asumido por las Partes de respetar permanentemente la Constitución y la legislación de cada una de ellas; reconocer su derecho de establecer en lo interno sus propias normas laborales; y adoptar o modificar sus leyes y reglamentos laborales⁶⁰ (Está en el Preámbulo y en el artículo 2 del ACLAN). Una de las garantías procesales señala que, para mayor certidumbre, no serán objeto de revisión ni serán reabiertos en los términos de las disposiciones del ACLAN, las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo, los asuntos pendientes

⁵⁹ Cfr. HERNANDEZ MARTÍNEZ, Alfredo. *op. cit.*, p. 32.

⁶⁰ Hay quienes consideran, como Manuel García Urrutia, que el ACLAN nuevamente dio vigencia al principio de soberanía que estuvo desdeñado en el contenido del TLCAN (Cfr. GARCÍA URRUTIA, Manuel. "Los acuerdos sociales del TLC y la soberanía", en La Jornada, diario, México, 20 de diciembre de 1997, p. 20).

de resolución, así como otros procedimientos conexos⁶¹ (Está en el artículo 5.8 del ACLAN). En materia de actividades de cooperación, las Partes deben llevarlas a cabo tomando en consideración las diferencias económicas, sociales, culturales y legislativas que existen entre ellas (Está en el artículo 11.3 del ACLAN). Y por último, se establece que ninguna disposición del ACLAN se debe interpretar 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 (Está en el artículo 42 del ACLAN).

En relación con el principio de cooperación, las Partes manifiestan desde el Preámbulo su deseo de fortalecer su cooperación en asuntos laborales, y convencidos de los beneficios que habrán de derivarse de una mayor cooperación entre ellos en materia laboral (Está en el Preámbulo del ACLAN). Para garantizar la cooperación, y a la vez la equidad, todas las decisiones y recomendaciones del Consejo se deben tomar por consenso, a menos que el Consejo decida o el ACLAN disponga otra cosa (Está en el

⁶¹ De acuerdo con Norma Samaniego de Villareal esta garantía se incluyó porque, aún cuando ciertos temas como los de organización y sindicalización no eran objeto de controversia, se quiso dejar en blanco y negro que ningún asunto que estuviese siendo examinado por un tribunal del trabajo o una instancia administrativa pudiera ser materia de revisión por parte del ACLAN. Esto pretendía salvaguardar la autoridad y soberanía de los tribunales de cada país. (Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "México. Comentarios del Público", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex5.mx.htm). Otro miembro del equipo negociador de México, Néstor de Buen Lozano, señaló que este aspecto es "resultado de una larga batalla, memorable, consigna que no serán revisadas las resoluciones incidentales o finales en los juicios laborales, como consecuencia de los Acuerdos Paralelos, lo que significa, nada menos y nada más que el respeto absoluto a nuestra soberanía judicial o jurisdiccional". (Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. "Los procedimientos domésticos en los Acuerdos Paralelos (1993)", en El Trabajo, el derecho y algo más, Porrúa, México, 1995, p. 252).

artículo 9.6 del ACLAN). El Consejo debe promover actividades de cooperación entre las Partes, por los medios apropiados. Para el desarrollo de dichas actividades y de acuerdo con la disponibilidad de recursos en cada una de las Partes, éstas podrán cooperar mediante: seminarios, cursos de capacitación, grupos de trabajo y conferencias; proyectos de investigación conjuntos, incluyendo estudios sectoriales; asistencia técnica; y cualquier otro medio que acuerden (Está en los artículos 11.1 y 11.2 del ACLAN). Las Partes están comprometidas a procurar en todo momento lograr el consenso sobre la interpretación y la aplicación del ACLAN, y harán su mayor esfuerzo por resolver, mediante cooperación y consultas, cualquier asunto que pudiera afectar su funcionamiento (Está en el artículo 20 del ACLAN).

El principio de equidad entre las Partes se garantiza, entre otras cosas, por la forma de integración y funcionamiento de los órganos de la Comisión para la Cooperación Laboral. El Consejo está integrado por los Secretarios o Ministro del Trabajo de las Partes, o por las personas que éstos designen; deben reunirse por lo menos una vez al año en sesiones ordinarias, y a petición de cualquiera de las Partes, en sesiones extraordinarias, las cuales serán presididas sucesivamente por cada una de las Partes; y todas las decisiones y recomendaciones del Consejo se deben tomar por consenso, a menos que el Consejo decida o el ACLAN disponga otra cosa (Está en los artículos 9.1, 9.3 y 9.6 del ACLAN). El Secretariado es presidido por un director ejecutivo, designado por el Consejo por un periodo de tres años, que el Consejo podrá renovar por un término de tres años más. El cargo de director ejecutivo

se debe rotar sucesivamente entre los nacionales de cada una de las Partes. El director ejecutivo debe nombrar y supervisar al personal de apoyo del Secretariado tomando en cuenta, entre otras cosas, la importancia de contratar en proporciones equitativas al personal profesional entre los nacionales de cada una de las Partes. En el desempeño de sus obligaciones, el director ejecutivo y el personal de apoyo no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad externa al Consejo. Cada una de las Partes debe respetar el carácter internacional de las responsabilidades del director ejecutivo y del personal de apoyo y debe procurar no influir en el cumplimiento de ellas (Está en los artículos 12.1, 12.2.c y 12.5 del ACLAN). Para buscar el equilibrio entre las Partes, los idiomas oficiales de la Comisión para la Cooperación Laboral son el español, el francés y el inglés (Está en el artículo 19, primera parte del ACLAN). Otros aspectos de equidad son que el Consejo fue el encargado de aprobar las Reglas de Procedimiento de los Comités Evaluadores de Expertos del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte; y las Reglas Modelo de Procedimiento de Solución de Controversias de la Parte Quinta del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte deberán ser elaboradas procurando que exista equilibrio entre las Partes contendientes (Está en los artículos 24.1, primera parte y 32 del ACLAN). Cada una de las Partes debe contribuir al presupuesto anual de la Comisión para la Cooperación Laboral en partes iguales, según la disponibilidad de recursos asignados, conforme con los procedimientos legales de cada Parte. Ninguna de las Partes estará obligada a pagar una parte mayor a la de alguna de las otras Partes con respecto al presupuesto anual (Está en el artículo 47 del ACLAN).

II.B. Estructura del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

El ACLAN está dividido en un Preámbulo; siete partes intituladas: Objetivos, Obligaciones, Comisión para la Cooperación Laboral, Consultas y evaluaciones para la cooperación, Solución de controversias, Disposiciones generales y Disposiciones finales; además de siete anexos.

El **Preámbulo** del ACLAN recrea las determinaciones de las Partes adoptadas en el TLCAN, en el sentido de no sólo crear un mercado más amplio y seguro para los bienes y servicios producidos en sus respectivos territorios y estimular la competitividad de sus empresas en los mercados globales, sino sobre todo de crear nuevas oportunidades de empleo y de mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida, así como proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores⁶². El fundamento de estas determinaciones se encuentra en el compromiso asumido por las Partes de respetar de manera permanente y recíproca su Constitución y legislación interna, que es una obligación novedosa en documentos internacionales, con el deseo de avanzar en sus respectivos compromisos internacionales y mediante el fortalecimiento de la cooperación en asuntos laborales. De igual forma, las Partes reconocen en el Preámbulo que la prosperidad mutua depende de promover la competencia fundada en la

⁶² Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. Estudio comparativo de legislación laboral de Canadá, EUA y México, Anexos 1 y 2, Dallas, Texas, 1996, p. 2.

innovación y en niveles de productividad y calidad creciente, buscando complementar las oportunidades económicas por el TLCAN, a través del desarrollo de los recursos humanos, la cooperación entre trabajadores y patrones, y la capacitación continua. Reconocen también que la protección de los derechos básicos de los trabajadores propiciará la adopción de estrategias competitivas de alta productividad en las empresas. Las Partes manifiestan su voluntad de promover, en el marco de sus propias leyes, el desarrollo económico basado en altos niveles de capacitación y productividad en América del Norte. Para lograr las metas económicas y sociales mencionadas, las Partes se comprometen a apoyarse en los mecanismos e instituciones que existen en México, Estados Unidos y Canadá convencidos de los beneficios que habrán de derivarse de una mayor cooperación entre ellos en materia laboral (Está en el Preámbulo del ACLAN).

La primera parte del ACLAN señala los objetivos generales, que a grandes rasgos están enfocados a proteger los derechos y el nivel de vida de los trabajadores; alentar la cooperación técnica entre los países; y abocarse a la aplicación de la normatividad laboral vigente en cada país⁶³. Los objetivos consisten en el mejoramiento de las condiciones de trabajo y los niveles de vida de las Partes; la promoción al máximo de los principios laborales contenidos en el ACLAN; el estímulo de la cooperación para promover la innovación, así como niveles de productividad y calidad crecientes; el aliento de la publicación y el

⁶³ Cfr. HERNANDEZ MARTÍNEZ, Alfredo. *op. cit.*, p. 37.

intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como estudios conjuntos para promover la comprensión mutuamente ventajosa de las leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en el territorio de cada una de las Partes; la prosecución de actividades de cooperación relativas al trabajo en términos de beneficio mutuo. Destacan la promoción de la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral, y la transparencia en la administración de la legislación laboral de cada una de las Partes (Está en el artículo 1 del ACLAN).

La **segunda parte** hace mención a las **obligaciones** que los gobiernos de las Partes han asumido al signar el ACLAN. Las obligaciones se basan en el compromiso general de ratificar el pleno respeto a la Constitución de cada una de las Partes y reconocer su derecho a establecer internamente sus propias normas laborales y de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos laborales. Cada una de las Partes debe garantizar que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad, y continuar esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto (Está en el artículo 2 del ACLAN).

Las obligaciones están relacionadas con las medidas que los gobiernos de cada una de las Partes deben asumir para la aplicación efectiva de su legislación en materia laboral; la garantía de que los particulares tengan acceso a los procedimientos ante tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo; la garantía de que los particulares gocen de garantías

procesales dentro de estos procedimientos; la seguridad de que se publiquen las leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en el ACLAN o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas; y la promoción de la información y conocimientos públicos de la legislación laboral.

La *primera obligación*, sujeta al principio para la aplicación de la legislación laboral señalado en el ACLAN, que estipula que ninguna disposición del ACLAN se interpretará en el sentido de otorgar derecho a las autoridades de una de las Partes para llevar a cabo actividades de aplicación de su legislación laboral en territorio de otra Parte, consiste en que las Partes deben promover la observancia de su legislación laboral y aplicarla efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas⁶⁴. No se considerará que una Parte incurra en omisiones en el cumplimiento de esta obligación, en un caso en particular en que la acción u omisión por parte de las dependencias o de los funcionarios de esa Parte, refleje el ejercicio razonable de su discreción respecto a cuestiones de investigación, persecución, judiciales, regulatorias o de cumplimiento; o resulte de decisiones de buena fe para asignar los recursos

⁶⁴ El ACLAN señala de manera enunciativa más no limitativa, como medidas gubernamentales que los gobiernos pueden utilizar: a) nombrar y capacitar inspectores; b) vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección *"in situ"*; c) tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario; d) requerir registros e informes; e) alentar el establecimiento de comisiones obrero-patronales para tratar la reglamentación laboral en el centro de trabajo; f) proveer y alentar el uso de servicios de mediación, conciliación y arbitraje; o g) iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral (Está en el artículo 3.1 del ACLAN).

necesarios para la aplicación de la ley a otros asuntos laborales que se consideren de mayor prioridad (Está en los artículos 3.1, 42 y 49 del ACLAN).

Las Partes también están obligadas a garantizar que sus autoridades competentes otorguen la debida consideración, de acuerdo con su legislación, a cualquier solicitud de los patrones, los trabajadores o sus representantes, así como de otras personas interesadas, para que se investigue cualquier presunta violación a la legislación laboral de la Parte (Está en el artículo 3.2 del ACLAN).

En la *segunda obligación*, que se refiere al acceso de los particulares a los procedimientos, las Partes están obligadas a garantizar que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular, tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de la legislación laboral. De igual manera, la legislación debe garantizar que, según proceda, dichas personas tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se puedan hacer efectivos los derechos establecidos en su legislación laboral, incluyendo los relativos a seguridad e higiene, condiciones de trabajo, relaciones de trabajo y trabajadores migratorios; y los establecidos en los contratos colectivos de trabajo. (Está en el artículo 4 del ACLAN).

La *tercera obligación* es la relativa a las garantías procesales que cada una de las Partes debe otorgar a los particulares en los procedimientos

ante sus tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo. La primera garantía procesal consiste en que los procedimientos para la aplicación de la legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este propósito, las Partes dispondrán que los procedimientos cumplan con el debido proceso legal; las audiencias en los procedimientos sean públicas, salvo cuando la administración de justicia requiera otra cosa; las partes en el procedimiento tengan derecho a sustentar o defender sus respectivas posiciones y a presentar información o pruebas; y los procedimientos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas (Está en el artículo 5.1 del ACLAN). La segunda garantía procesal señala que cada una de las Partes dispondrá que las resoluciones definitivas sobre el fondo del asunto en dichos procedimientos se formulen por escrito y, preferentemente, señalen los motivos en que se fundan; sin demora indebida se pongan a disposición de las partes en el procedimiento y, de conformidad con su legislación, del público; y se funden en la información o las pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas (Está en el artículo 5.2 del ACLAN). Como tercera y cuarta garantías procesales, las Partes deben disponer que las partes en dichos procedimientos tengan el derecho, de acuerdo con su legislación interna, a solicitar la revisión y la modificación de las resoluciones definitivas dictadas en esos procedimientos, cuando así proceda, con la garantía de que los tribunales que los lleven a cabo o los revisen, sean imparciales e independientes, y no tengan interés sustancial en el resultado de los mismos (Está en los artículos 5.3 y 5.4 del ACLAN).

La quinta garantía procesal señala que las Partes deben disponer que las partes en el procedimiento tengan acceso a los recursos para hacer efectivos sus derechos laborales (Está en el artículo 5.5 del ACLAN). La sexta garantía procesal más que una obligación, contempla la posibilidad de que las Partes establezcan o mantengan oficinas para la defensa del trabajo, que representen o asesoren a los trabajadores o a sus organizaciones (Está en el artículo 5.6 del ACLAN). La séptima garantía procesal es una garantía de garantías, ya que señala que ninguna de las garantías procesales señaladas se interpretará en el sentido de obligar o impedir a una Parte a establecer un sistema judicial para la aplicación de su legislación laboral distinto del destinado a la aplicación de sus leyes en general (Está en el artículo 5.7 del ACLAN). La octava garantía procesal está relacionada con el principio de seguridad jurídica, puesto que precisa que no serán objeto de revisión ni serán reabiertos en los términos de las disposiciones del ACLAN, las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo, los asuntos pendientes de resolución, así como otros procedimientos conexos (Está en el artículo 5.8 del ACLAN).

La *cuarta obligación* de las Partes consiste en asegurar que se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas para su conocimiento, las leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en el ACLAN. Cada una de las Partes, cuando así lo disponga su legislación, debe publicar por adelantado cualquier medida que se

proponga adoptar; y brindar a las personas interesadas la oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas (Está en el artículo 6 del ACLAN).

La *quinta y última obligación* es la promoción de la legislación laboral para conocimiento público, en particular con la garantía de disponibilidad de información pública relacionada con su legislación laboral y con los procedimientos para su aplicación y cumplimiento; y la promoción de la educación de la población respecto de su legislación laboral (Está en el artículo 7 del ACLAN).

La **tercera parte** en que se divide el ACLAN es la relativa a la **Comisión para la Cooperación Laboral**. Señala los órganos que integran a la Comisión para la Cooperación Laboral, que son el Consejo y el Secretariado. La estructura, procedimientos y funciones del Consejo y el Secretariado, las actividades de cooperación del Consejo y los estudios e informes del Secretariado. En esta parte también se analizan las OAN, su estructura y funciones; así como la posibilidad de que las Partes convoquen comités consultivos nacionales y comités gubernamentales para recibir asesoría sobre la aplicación y ulterior desarrollo del ACLAN (*Supra*). Se establecen como idiomas oficiales del ACLAN el español, el inglés y el francés (Está en el artículo 19 del ACLAN).

La cuarta parte y quinta parte son las relativas a las Consultas y evaluaciones para la cooperación y Solución de controversias respectivamente (*Infra*).

La sexta parte es denominada Disposiciones generales, donde se señalan los parámetros que se deben de tomar en consideración al instrumentar el ACLAN, los cuales son: a) ninguna de las Partes tiene el derecho de aplicar su legislación laboral en el territorio de otra Parte; tampoco podrá otorgar derecho de acción en su legislación interna contra ninguna de las otras Partes, con fundamento en que una medida de otra Parte es incompatible con el ACLAN (Está en los artículos 42 y 43 del ACLAN); b) el Consejo, el Secretariado, las OAN, los CEE y los paneles tienen la obligación de proteger la información confidencial o comercial reservada proporcionada por las Partes con este carácter (Está en el artículo 44 del ACLAN); c) las Partes deben procurar establecer acuerdos de cooperación con la OIT, para permitir al Consejo y a las Partes aprovechar sus conocimientos y experiencia, para los efectos de poner en práctica las reglas de procedimiento para los CEE (Está en los artículos 24.1 y 45 del ACLAN); d) las obligaciones del ACLAN se extienden a aquellas provincias de Canadá contenidas en la lista que para tal efecto presenta Canadá a las Partes (Está en el artículo 46 y en el anexo 46 del ACLAN); e) para el financiamiento de la Comisión para la Cooperación Laboral cada una de las Partes contribuirá para su presupuesto anual en partes iguales, según la disponibilidad de recursos asignados, conforme con los procedimientos legales de cada Parte. Ninguna de las Partes estará obligada a

pagar una parte mayor a la de alguna de las otras con respecto al presupuesto anual⁶⁵ (Está en el artículo 47 del ACLAN); y f) el director ejecutivo y el personal de apoyo del Secretariado gozan en el territorio de cada una de las Partes de los privilegios e inmunidades necesarios para el desempeño de sus funciones (Está en el artículo 48 del ACLAN).

En las Disposiciones generales también se señalan definiciones en general. El ACLAN define los casos en los que no se considerará que el gobierno de alguna de las Partes omitió su obligación de aplicar efectivamente sus normas técnicas laborales en materia de seguridad e higiene, trabajo de menores o salario mínimo, o incumplió con su obligación de promover la observancia de la legislación laboral y su aplicación efectiva a través de medidas gubernamentales. Define algunas otras figuras también, como: "información a disposición pública", "legislación laboral", "leyes laborales mutuamente reconocidas", "normas técnicas laborales", "pauta de conducta", "pauta persistente", "provincia", "relacionado con el comercio" y "territorio" (Está en el artículo 49 del ACLAN).

La séptima parte contiene las Disposiciones finales que precisan que los anexos son parte integrante del ACLAN. La fecha de entrada en vigor del ACLAN es el 1º de enero de 1994. Las Partes pueden llevar a

⁶⁵ La administración financiera de la Comisión para la Cooperación Laboral se rige por el Reglamento Financiero de la Comisión para la Cooperación Laboral, aprobado en la Reunión del Consejo de Ministros del 28 de abril de 1995 (revisado el 5 de diciembre de 1996).

cabo enmiendas al ACLAN de común acuerdo. Un país o grupo de países pueden acceder al ACLAN sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y el Consejo. Una Parte puede denunciar el ACLAN mediante un aviso con seis meses de anticipación. Los textos en español, francés e inglés del ACLAN son igualmente auténticos (Está en los artículos 50 al 55 del ACLAN).

Los **siete anexos** complementan los artículos 1, 23, 39, 41A, 41B, 46 y 49 del ACLAN, sobre: Principios laborales (Se definen los once principios que se señalan en la definición de legislación laboral. No se trata de normas comunes mínimas, sino de áreas que las Partes han desarrollado a su manera); Resolución interpretativa (Para determinar si un asunto está relacionado con el comercio o amparado por 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 anual entre las Partes); Procedimiento y cobro en el ámbito interno de 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 una provincia que no sea signataria del ACLAN); y

Definiciones específicas por país en relación con territorio (Para México, es el establecido en el artículo 42 de la Constitución de México; para Estados Unidos, su territorio aduanero, las zonas libres del país y Puerto Rico; y para Canadá, su territorio aduanero)⁶⁶.

Para finalizar podemos decir que han habido muchas y variadas opiniones acerca del ACLAN. Aunque no es el objeto de nuestro estudio, vale la pena mencionar algunas de esas opiniones, por ejemplo, algunos sindicatos no estuvieron de acuerdo con el texto del ACLAN, porque adolecía de tres problemas: a) no crea normas comunes para los tres países; b) la creación de tres tipos de órganos distintos, con procedimientos distintos de investigación, reporte, revisión, consulta, etc., genera un gran burocratismo; y c) la división de los once principios laborales, y que sólo tres de ellos pueden ser objeto de un completo tratamiento de consulta, evaluación y arbitraje⁶⁷. Algunos académicos han señalado que el ACLAN es un tratado con características híbridas, puesto que por una parte acentúa el espíritu de cooperación y consultas desde el título y en varios artículos, y por la otra contempla un procedimiento contencioso cuasijudicial que podría desembocar en la suspensión de los beneficios del TLCAN por persistentes violaciones a determinados derechos y estándares laborales, de tal modo que la cooperación y la contención coexisten en el ACLAN⁶⁸.

⁶⁶ Cfr. HERNANDEZ MARTÍNEZ, Alfredo. *op. cit.*, p. 43.

⁶⁷ Cfr. COMPA, Lance. "Another look at NAFTA" (Nuestra traducción), en Dissent, Estados Unidos, 1997, p. 50.

⁶⁸ Cfr. COMPA, Lance. "The first NAFTA labor cases: a new international labor rights regime takes shape" (Nuestra traducción), U.S.-Mexico Law Journal, Estados Unidos, 1995.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

Establecidos los marcos conceptual y legal en los cuales se desenvuelven las comunicaciones públicas, es tiempo de entrar al análisis de la figura objeto de estudio. Se considera necesario partir de su concepto, por lo que en el primer apartado será necesario hacer una propuesta del mismo, en virtud de que ni las regulaciones legales que la contemplan ni la doctrina lo han hecho. En un segundo apartado, veremos que la naturaleza de las comunicaciones públicas con base en su objeto es muy amplia, aunque en la práctica ha derivado en un mecanismo de presión para buscar que los gobiernos de las Partes subsanen el supuesto incumplimiento de su obligación de garantizar el cumplimiento de la legislación laboral. En vista de que cada una de las OAN de las tres Partes fueron facultadas para regular la presentación, recepción y revisión de las comunicaciones públicas que les fueran presentadas, se consideró pertinente que en el tercer apartado se analizara cada uno de estos reglamentos, para determinar las semejanzas y diferencias que existen entre ellos.

El cuarto apartado abordará el hecho de que las comunicaciones públicas, como un mecanismo que incita el actuar de las autoridades para revisar la presunta no aplicación efectiva de la legislación laboral, podrían tener algunas similitudes con otras figuras del derecho mexicano, que al igual que ellas, son impulsoras de la actuación de la autoridad. En el quinto apartado se hará el estudio de estas figuras, haciendo hincapié en las peticiones relativas a

la aplicación de la legislación ambiental contempladas en el ACAAN. En el quinto apartado y último, se estudiarán las etapas que pueden preceder a las comunicaciones públicas, que son las consultas y evaluaciones para la cooperación y el procedimiento de solución de controversias; las cuales aunque no fueron establecidas de esta manera en el ACLAN, han visto convertir a las comunicaciones públicas en los principios constitutivos que les dan fundamento.

III.A. Concepto de Comunicación Pública

El ACLAN, los reglamentos de las OAN de cada una de las Partes, y la doctrina no han dado hasta ahora un concepto de comunicación pública. Para desarrollarlo, se iniciará con una breve exposición de los motivos que orillaron a los miembros del grupo negociador del ACLAN a otorgarle esta denominación. Posteriormente se señalarán las definiciones de cada una de las palabras que integran la figura para dar una definición de comunicación pública en sentido amplio, para culminar con una propuesta de concepto de comunicación pública conforme al ACLAN.

Durante las negociaciones del ACLAN, el equipo negociador discutió el establecimiento de un mecanismo que permitiera que elementos externos pudieran manifestar ante los órganos encargados de administrarlo, la realización de acciones violatorias del instrumento en el territorio de alguna de las Partes. Palabras como "demanda", "queja" o "denuncia" no parecían ser las más apropiadas para designar a la figura, debido a que su esencia en sí podría

implicar de antemano un desacuerdo de voluntades o controversia. El nuevo mecanismo debería responder al compromiso general asumido por las Partes de respetar la Constitución y legislación de cada una de ellas; reconocer su derecho a establecer, adoptar o modificar sus normas laborales; y no poder interpretar las disposiciones del ACLAN en el sentido de otorgarles derecho para llevar a cabo actividades de aplicación de su legislación laboral en territorio de otra Parte. Se acordó crear una nueva figura de derecho internacional del trabajo sin precedente denominada "comunicación pública"⁶⁹.

El ACLAN no define lo que es una comunicación pública, únicamente señala que una de las funciones de las OAN de cada una de las Partes es establecer reglas para la presentación y recepción de comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de otra Parte, y publicar periódicamente una lista de las mismas. Cada OAN tiene la obligación de revisar las comunicaciones públicas de acuerdo con su reglamento (Está en el artículo 16.3 del ACLAN).

La falta de una definición de la figura de la comunicación pública, nos obliga a acudir a las definiciones de las palabras que la integran. La expresión "comunicación pública" se integra por las palabras "comunicación" y "pública(o)", que conforme con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua, se definen como:

⁶⁹ Luis Miguel Díaz, miembro del equipo negociador de México y parte del grupo de juristas que redactó el texto final del ACLAN, señaló que se eligió este término por considerarlo "inocuo".

<p>“Comunicación. (Del latín <i>Communicatio</i>, <i>-onis</i>.) f. Acción y efecto de comunicarse . 2. Trato, correspondencia entre dos o más personas. ... 6. Papel escrito en el que se comunica alguna cosa oficialmente. 7. Escrito sobre un tema determinado que el autor presenta a un congreso o reunión de especialistas para su conocimiento y discusión...⁷⁰</p>	<p>“Público, ca. (Del latín <i>Publicus</i>.) adj. Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. ... 3. Aplicase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado. 4. Perteneciente a todo el pueblo...⁷¹</p>
---	--

Si hacemos un juego de palabras con los dos conceptos, podríamos definir una comunicación pública en sentido amplio, como: a) transmisión de información por parte del público; b) transmisión de información pública; c) un escrito por el que se trasmite una información al público; o d) un escrito por el que la autoridad transmite una información.

Para determinar un concepto adecuado de comunicación pública del ACLAN, podemos ver cual de los conceptos de comunicación pública en amplio sentido se enmarca mejor con lo establecido en el ACLAN y los reglamentos de las OAN de cada una de las Partes. El ACLAN señala que las comunicaciones públicas son recibidas por las OAN, que son órganos de autoridad por formar parte de los gobiernos de cada una de las Partes, por lo tanto, se descartan las definiciones c) y d) propuestas en el párrafo anterior. De acuerdo con los reglamentos de las OAN, cualquier persona u organización

⁷⁰ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua, Madrid, 1992, p. 372.

⁷¹ *ibidem* p. 1196.

puede presentarles una comunicación pública, por lo que nos inclinamos por la definición a), ya que identifica al sujeto sobre el que recae la acción, a diferencia de la b), que podría ser efectuada también por una autoridad⁷².

Ya se tienen tres elementos de la posible definición de comunicación pública del ACLAN, que son: a) transmisión de información, b) por parte del público (los particulares), y c) a una autoridad (las OAN de cada una de las Partes). La información que se transmite tiene una característica específica, debe ser sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de otra Parte. Para encontrar el último elemento de la definición, acudiremos de nuevo al único artículo del ACLAN que contempla a las comunicaciones públicas. El ACLAN establece la obligación de que las OAN reciban comunicaciones públicas, regulen su presentación y recepción, y las revisen de acuerdo con los procedimientos de su país. De lo anterior se desprende que aún cuando no se señale expresamente, los particulares tienen el derecho a presentarlas, bajo el principio de que todo derecho tiene una correlativa obligación y viceversa.

En conclusión, se propone como definición que una comunicación pública es el derecho que conforme al ACLAN tiene cualquier persona, a la que se le denomina peticionario, para hacer del conocimiento de la OAN de una de

⁷² En entrevista con Lance Compa, ex miembro del personal del Secretariado, miembro de la Universidad de Cornell, Escuela de Industria y Relaciones Laborales, y actualmente miembro de *Human Rights Watch/Americas* (HRW), del 28 de enero de 1999, señaló que las comunicaciones públicas son un procedimiento administrativo ambiguo.

las Partes, la realización de asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de las otras Partes.

III.B. Naturaleza de la Comunicación Pública

Las comunicaciones públicas fueron creadas por el equipo negociador del ACLAN como un instrumento internacional mediante el cual, cualquier persona pudiera hacer del conocimiento de la OAN de una de las Partes la realización de asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de las otras Partes, sin hacer mención de algún aspecto que pudiera implicar contención. Lo que el equipo negociador no se imaginó es que lo que en un principio se concibió como un mecanismo inocuo, a la larga se convertiría en una bomba de tiempo.

La naturaleza de las comunicaciones públicas debería estar determinada por su objeto, es decir, el motivo por el cual fueron creadas. El problema radica en que la redacción del precepto del ACLAN que les dio origen es demasiado concisa, y su interpretación demasiado amplia. Estipula que "cada OAN debe establecer reglas para la presentación y recepción de comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral" (Está en el artículo 16.3 del ACLAN). Otro problema es que, debido a que cada OAN reglamentó el objeto de las comunicaciones públicas que les fueran presentadas, aún cuando existen semejanzas, difieren en el carácter de los asuntos relativos a la legislación laboral. La OAN de México considera que las

comunicaciones públicas deben pormenorizar los asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de las otras Partes, sin ser más específica sobre el tipo de asunto relativo a la legislación laboral. La OAN de EUA dice que las comunicaciones públicas deben explicar si se demuestra una acción incongruente con las obligaciones de otra Parte en términos del ACLAN, y si se demuestra una pauta persistente de omisión de legislación laboral en otra Parte. Por su parte, la OAN de Canadá estipula que las comunicaciones públicas deben explicar la manera en que los asuntos motivo de la comunicación pública constituyen una falta de otra Parte al cumplimiento de sus obligaciones conforme al ACLAN. Tanto los asuntos relativos a la legislación laboral que deben señalarse en las comunicaciones públicas presentadas ante la OAN de EUA como ante la OAN de Canadá, deben estar vinculados a un incumplimiento a las obligaciones del ACLAN por parte de uno de los gobiernos de las Partes.

Si atendemos al hecho de que a pesar de que durante las negociaciones del ACLAN se había planteado la posibilidad de crear un mecanismo para que organismos externos manifestaran ante los órganos encargados de administrarlo, la realización de supuesta acciones violatorias del instrumento en el territorio de algunas de las Partes, la redacción final del ACLAN no hace alusión a ello. Por lo anterior, y por el espíritu de cooperación que impera en el instrumento, se considera que las comunicaciones públicas fueron creadas únicamente como un mecanismo para que los particulares tuvieran un medio para informar a los gobiernos de las otras Partes sobre asuntos relativos a la

legislación laboral surgidos en el territorio de otra Parte, que si bien estos asuntos podrían ser sobre presuntas violaciones a los preceptos del ACLAN por uno de los gobiernos de una de las Partes, no se buscaba que este fuera el objeto principal de las comunicaciones públicas.

Esto se confirma con lo señalado por el Dr. Luis Miguel Díaz, al decir que "A diferencia de lo que sucede con el ACAAN, el ACLAN no crea un nuevo foro para que los particulares presenten sus quejas. En otras palabras, mientras el ACAAN crea un foro internacional (Secretariado) que faculta a particulares de los tres países para presentar peticiones respecto al no cumplimiento de las obligaciones de las autoridades ambientales, el ACLAN simplemente remite a las legislaciones nacionales a efecto de que las mismas garanticen los derechos de los particulares en materia laboral"⁷³. Pero la práctica ha determinado que el objeto pragmático de las comunicaciones públicas sea el de denunciar al gobierno de una de las Partes, la realización de una presunta violación al ACLAN por el gobierno de otra de las Partes.

Para finalizar se puede señalar que, la práctica ha demostrado que las comunicaciones públicas han traspasado la frontera de ser únicamente mecanismos de cooperación para convertirse en foros de controversia, en donde se ventilan presuntas violaciones a la aplicación efectiva de la legislación laboral por una de las Partes, lo que está muy alejado de su naturaleza original.

⁷³ DÍAZ, Luis Miguel. *op. cit.*, p. 130.

III.C. Procedimientos para la revisión de comunicaciones públicas de las Oficinas Administrativas Nacionales de México, los Estados Unidos de América y Canadá

Una vez que la OAN de una de las Partes recibe una comunicación pública, tienen la obligación de determinar si deben aceptarla a revisión. No existe un reglamento unitario sobre comunicaciones públicas. El ACLAN, en respuesta al espíritu de autonomía, respeto y reconocimiento de las diferencias entre los sistemas jurídicos de las Partes, determinó que cada una de las OAN tuvieran la facultad de establecer sus reglas para la presentación, recepción y revisión de comunicaciones públicas.

A continuación se analizarán los reglamentos que la OAN de México, la OAN de EUA y la OAN de Canadá emitieron para regular la presentación, recepción y revisión de las comunicaciones públicas que reciban. Nos daremos cuenta que a pesar de que se les dio libertad absoluta para su redacción, coinciden en la parte medular de la realización del proceso de revisión. También encontraremos diferencias importantes, como es el hecho de que el Reglamento de la OAN de México sea menos específico que el de sus contrapartes, lo que le permite libertad en su actuar, pero dicha libertad en ocasiones podría repercutir en perjuicio de los particulares, por ejemplo, al carecer de plazos para la aceptación de la comunicación pública y la emisión del informe de revisión. Encontraremos que los reglamentos de la OAN de EUA y la OAN de Canadá reflejan en su texto un espíritu de contención contrario al texto del ACLAN.

III.C.1. Procedimiento de la Oficina Administrativa Nacional de México

La OAN de México se estableció con la entrada en vigor del ACLAN, el 1º de enero de 1994. Actualmente se encuentra ubicada dentro del diagrama de organización de la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la STPS. La OAN de México publicó su reglamento en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 1995.

El Reglamento de la OAN de México establece que los requisitos que debe contener una comunicación pública son: a) estar dirigida a su domicilio; b) estar redactada en español; c) identificar quién es el peticionario(ria), y su domicilio y teléfono; d) precisar si contiene información confidencial, caso en el cual la OAN de México resguardará dicha información con ese carácter; y e) pomenorizarán los asuntos relativos a la legislación laboral, surgidos en el territorio de las otras Partes. Una vez que la OAN de México recibe la comunicación pública, debe notificar al peticionario su admisión para revisión en caso haber cumplido con los requisitos, y en caso contrario, la solicitud de los datos faltantes (Está en las reglas 1 y 2 del Reglamento de la OAN de México).

Para la revisión de la comunicación pública, la OAN de México podrá solicitar consultas con las OAN de las otras Partes, en relación con la legislación laboral de la Parte en cuyo territorio surgieron los asuntos relativos a

la legislación laboral contenidos en la comunicación pública, su administración o las condiciones del mercado laboral en su territorio. Otros medios que la OAN de México puede utilizar para allegarse información para la revisión son: a) obtener información adicional de expertos, consultores y personas interesadas en la revisión; b) organizar sesiones informativas para obtener un mejor conocimiento y mayor información acerca de la comunicación pública; y, c) solicitar información adicional pertinente al peticionario (Está en el artículo 21 del ACLAN y en las reglas 3, 5 al 8 del Reglamento de la OAN de México).

La OAN de México emitirá en un plazo razonable, atendiendo a la naturaleza y complejidad de cada comunicación pública, un informe que contenga: a) los asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de las otras Partes; b) la relación entre dichos asuntos y las obligaciones establecidas en el ACLAN; c) la recomendación de solicitar o no consultas ministeriales; y d) cualquier otra medida que sirva para fortalecer la consecución de los objetivos del ACLAN. El informe será puesto a disposición del peticionario (Está en la regla 9 del Reglamento de la OAN de México).

La OAN de México tiene la facultad acumular en una misma revisión, diversas comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de una misma Parte y que se refieran a aspectos jurídicos relacionados (Está en la regla 10 del Reglamento de la OAN de México).

El peticionario podrá desistirse de la comunicación pública, para lo cual debe manifestar por escrito que ha perdido el interés en la revisión, en este caso, la OAN de México dará por terminada la revisión (Está en la regla 11 del Reglamento de la OAN de México).

La OAN de México tiene la obligación de publicar periódicamente la lista de las comunicaciones públicas que haya revisado. La OAN de México pondrá a disposición del público un expediente sobre las comunicaciones públicas revisadas, sin la información confidencial. Dicho expediente podrá ser consultado en el domicilio de la OAN de México (Está en las reglas 12 y 13 del Reglamento de la OAN de México).

III.C.2. Procedimiento de la Oficina Administrativa Nacional de los Estados Unidos de América

La OAN de EUA se estableció el 1º de enero de 1994, mediante el Aviso de Establecimiento de la Oficina Administrativa Nacional del Estados Unidos de América, dentro de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales del Departamento del Trabajo de Estados Unidos. El aviso planteó el marco tentativo del procedimiento para la presentación de comunicaciones públicas⁷⁴, su revisión e informe; e invitó al público en general para que hiciera comentarios y sugerencias sobre los mismos. Posteriormente se publicó la Revisión al Aviso

⁷⁴ El Reglamento de la OAN de EUA identifica a las comunicaciones públicas como *submissions* (sumisiones) en lugar de *public communications*, como correspondería conforme al ACLAN. Cabe hacer notar que la figura de "submission" dentro del sistema legal norteamericano, tiene una acepción legal de presentación de una controversia ante la jurisdicción de un juez o tribunal para su examen.

del Establecimiento de la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos de América y Parámetros de Procedimiento, la cual se considera el Reglamento de la OAN de EUA. Su objeto es modificar algunos de los aspectos del Aviso de Establecimiento de la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos de América, así como definir los parámetros de procedimiento en relación con los procesos de presentación de las comunicaciones públicas ante la OAN de EUA, su revisión e informe.

De acuerdo con el Reglamento de la OAN de EUA, cualquier persona puede presentarle una comunicación pública sobre asuntos de la legislación laboral que surjan en el territorio de otra Parte. Los requisitos son: a) identificar claramente a la persona que la presenta; b) estar firmada y fechada; c) enunciar con especificidad los asuntos que se solicita que considere; d) incluir la información de apoyo con que disponga; y e) determinar y explicar en la extensión de lo posible, si: i) los asuntos sujeto de la queja demuestran una acción incongruente con las obligaciones de otra Parte, en términos de la segunda parte del ACLAN, ii) ha habido daño para quien presenta u otras personas, y si es así, a qué grado, iii) los asuntos sujeto de la queja demuestran una pauta persistente de la omisión de la legislación laboral en otra Parte, iv) se ha buscado solución en términos de las leyes internas de otra Parte, y si es así, la situación de cualquier procedimiento legal, y v) los asuntos sujeto de la queja se han presentado ante un cuerpo internacional. La

presentación de la comunicación pública puede ser por mensajería, por correo o por fax, y es suficiente con enviar una copia⁷⁵.

Una vez recibida la comunicación pública, el Secretario de la OAN de EUA tiene sesenta días para determinar la aceptación a revisión. Durante este período puede comunicarse con el peticionario para cualquier asunto relacionado con la determinación⁷⁶.

El Secretario de la OAN de EUA debe aceptar una comunicación pública para su revisión, si contiene asuntos relativos a la legislación laboral, y si la revisión podría ir más allá de los objetivos del ACLAN. Una vez que una comunicación pública es aceptada a revisión, se publicará sin demora un aviso de determinación en el Federal Register, un argumento especificando los motivos por los que se ha otorgado la revisión, y los términos de la misma⁷⁷.

El Secretario de la OAN de EUA puede declinar la aceptación de una comunicación pública para su revisión si: a) la comunicación pública no identifica claramente a la persona que la presenta, no está firmada y fechada o no es suficientemente específica al determinar la naturaleza de la solicitud y no permite una revisión adecuada; b) los argumentos contenidos en la comunicación pública, aún cuando sean sostenidos, no constituyen una falla u

⁷⁵ Está en las secciones F.1 y F.2 del Reglamento de la OAN de EUA.

⁷⁶ Está en la sección G.1 del Reglamento de la OAN de EUA.

⁷⁷ Está en las secciones G.2 y G.4 del Reglamento de la OAN de EUA.

omisión de otra Parte en el cumplimiento de sus obligaciones, en términos de la Segunda Parte del ACLAN; c) los argumentos contenidos en la presentación o la información disponible demuestran que no se ha buscado el curso adecuado dentro de las leyes internas de otra Parte, o que el asunto o un asunto relacionado se han presentado ante un cuerpo internacional; o d) la presentación es similar en su contenido a una presentación reciente y no se ha puesto a disposición, información nueva y significativa⁷⁸.

Después de que la OAN de EUA acepte una comunicación pública para su revisión, conducirá un examen más profundo de la misma según convenga, para ayudarle a comprender mejor e informar públicamente de los asuntos surgidos. La información relevante a la revisión será puesta en un archivo público, y la información exenta de inspección pública en términos de la sección E.2 del Reglamento de la OAN de EUA, se colocará en un archivo separado⁷⁹.

El Secretario de la OAN de EUA sostendrá sin demora una audiencia abierta al público sobre la comunicación pública, a menos que decida que la misma no es un método adecuado para llevar a cabo las funciones de la OAN de EUA. Todos los procedimientos se llevarán a cabo en inglés con traducción simultánea, cuando se considere conveniente. La audiencia será conducida por el Secretario de la OAN de EUA o quien éste designe, apoyado

⁷⁸ Está en las secciones G.3 del Reglamento de la OAN de EUA.

⁷⁹ Está en las secciones H.1 y H.2 del Reglamento de la OAN de EUA.

por el personal de la OAN de EUA y el consejero legal. El Secretario de la OAN de otra Parte o quien éste designe, puede participar en la audiencia⁸⁰.

El Secretario de la OAN de EUA debe emitir un informe público después de ciento veinte días de la aceptación de una comunicación pública para su revisión, a menos que las circunstancias requieran una extensión de tiempo de hasta sesenta días adicionales, que incluirá un resumen de los procedimientos y cualesquier hallazgos y recomendaciones⁸¹.

Si el Secretario de la OAN de EUA determina que el asunto no ha sido resuelto satisfactoriamente después de la consulta con la OAN o con las otras OAN, cuando le hubieren notificado su intención de participar con antelación, recomendará que el Secretario del Trabajo de Estados Unidos solicite consultas ministeriales⁸² (Está en el artículo 21 del ACLAN).

Si después de las consultas ministeriales el Secretario de la OAN de EUA decide que el asunto no ha sido resuelto satisfactoriamente, recomendará al Secretario del Trabajo de Estados Unidos que solicite el establecimiento de un CEE, cuando el asunto esté relacionado con el comercio, se encuentre amparado por leyes laborales mutuamente reconocidas, no ha

⁸⁰ Está en las secciones H.3, H.5, H.6 y H.7 del Reglamento de la OAN de EUA.

⁸¹ Está en la sección H.8 del Reglamento de la OAN de EUA.

⁸² Está en la sección I.1 del Reglamento de la OAN de EUA.

sido previamente materia de un informe de un CEE, y no hay información adicional que justifique un nuevo informe⁸³.

Si después de la presentación del informe final del CEE al Consejo, el Secretario de la OAN de EUA decide que el asunto no ha sido resuelto satisfactoriamente, proporcionará las recomendaciones al Secretario del Trabajo de Estados Unidos referentes a la búsqueda de una solución de controversia en términos de la quinta parte del ACLAN, sobre Solución de Controversias. Antes de hacer dichas recomendaciones, el Secretario de la OAN de EUA consultará con las entidades apropiadas de su gobierno⁸⁴.

La OAN de EUA publicará anualmente una lista de las comunicaciones públicas sobre asuntos de la legislación laboral. De igual forma, obtendrá las listas de comunicaciones públicas sobre asuntos de la legislación laboral publicadas por las OAN de las otras Partes, y las pondrá a disposición pública en su sala de lectura. También podrá publicar informes especiales sobre cualquier tema bajo revisión, por iniciativa propia o por solicitud del Secretario del Trabajo de Estados Unidos, que incluyan las revisiones de la efectividad de la aplicación de la legislación laboral en los territorios de las otras Partes⁸⁵.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

⁸³ Está en la sección 1.2 del Reglamento de la OAN de EUA.

⁸⁴ Está en la sección 1.3 del Reglamento de la OAN de EUA.

⁸⁵ Está en la sección J del Reglamento de la OAN de EUA.

III.C.3. Procedimiento de la Oficina Administrativa Nacional de Canadá

Al igual que la OAN de México y la OAN de EUA, la OAN de Canadá entró en funciones el 1º de enero de 1994, dentro del Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá. La OAN de Canadá fue la última en adoptar su reglamento, debido posiblemente a que de acuerdo con su sistema de elaboración de leyes, se requiere que las propuestas de ley sean aprobadas por cada una de las provincias que integran Canadá⁸⁶. El Reglamento de la OAN de Canadá fue publicado el 25 de abril de 1997.

De acuerdo con el Reglamento de la OAN de Canadá, cualquier persona u organización puede someterle una comunicación pública relacionada con asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de las otras Partes. Los requisitos son: a) dirigir y explicar cómo el asunto motivo de la comunicación pública constituye una falta de otra Parte al cumplimiento de sus obligaciones conforme la segunda parte del ACLAN, incluyendo, donde aplican y si parece ser un incumplimiento de la legislación laboral por la otra Parte; b) ser sustancialmente diferente o incluir información nueva o suplementaria no disponible en comunicaciones públicas previas; c) estar firmada y fechada e incluir el nombre, título, dirección y número de teléfono y fax del peticionario;

⁸⁶ La participación de la OAN de Canadá estuvo limitada en los procedimientos del ACLAN hasta 1997, cuando logró incorporar entre el 35% y el 45% de su fuerza laboral a las disposiciones del ACLAN, mediante la adhesión de las provincias de Alberta (1995) y Quebec (1997). Antes no podía participar en las acciones relacionadas con las comunicaciones públicas y procedimientos posteriores, sino con la invitación explícita de México y Estados Unidos (Está en el anexo 46.4 del ACLAN).

d) establecer claramente los asuntos que el peticionario solicita que se examinen e incluir cualquier información de apoyo relevante; e) indicar si algún recurso ha sido interpuesto bajo las leyes nacionales o ante un tribunal internacional y si estas acciones han concluido; y f) identificar si se incluye alguna información confidencial. Las comunicaciones públicas deben ser presentadas en dos copias por correo, personalmente, fax o correo electrónico a la dirección de la OAN de Canadá. Para las comunicaciones públicas recibidas por fax, la OAN de Canadá se reserva el derecho de solicitar una copia si lo requiere para facilitar su revisión. Las comunicaciones públicas deben ser presentadas en inglés o francés, pero los documentos de apoyo pueden ser presentados en cualquiera de los tres idiomas del ACLAN⁸⁷.

La OAN de Canadá debe acusar recibo al momento de recibir la comunicación pública e informar a las OAN de las otras Partes, al Comité Gubernamental de Canadá y al Secretariado⁸⁸. Se hace notar que es el único reglamento que da participación a su comité gubernamental en las comunicaciones públicas.

La OAN de Canadá, dentro de los sesenta días de la recepción de la comunicación pública, decidirá si la acepta a revisión. Durante ese tiempo consultará con el Comité Gubernamental de Canadá y se comunicará con los

⁸⁷ Está en los lineamientos 2 y 3 del Reglamento de la OAN de Canadá.

⁸⁸ Está en el lineamiento 4.a del Reglamento de la OAN de Canadá.

peticionarios para solicitarles información adicional o aclaraciones, con las OAN de las otras Partes, o con otros departamentos gubernamentales de Canadá y agencias⁸⁹.

La aceptación o no aceptación a revisión de la comunicación pública, será notificada por escrito a los peticionarios, las OAN de las otras Partes, el Secretariado y el Comité Gubernamental de Canadá. La OAN de Canadá también anunciará públicamente la decisión de iniciar la revisión⁹⁰.

Los peticionarios podrán volver a presentar o revisar una comunicación pública para asegurar que cumple los requisitos. Si una comunicación pública es rechazada, el peticionario podrá apelar por escrito a la misma, proporcionando las razones para que la decisión sea reconsiderada. Si la comunicación pública es rechazada de nueva cuenta, la OAN de Canadá señalará sus razones⁹¹.

La OAN de Canadá tiene ciento veinte días para examinar la comunicación pública para un mejor entendimiento e informe de los asuntos sometidos. Este plazo puede extenderse a ciento ochenta días si las circunstancias lo garantizan. El formato para la investigación variará dependiendo del asunto en cuestión y podrá incluir reuniones con los

⁸⁹ Está en los lineamientos 4.a y 4.b del Reglamento de la OAN de Canadá.

⁹⁰ Está en los lineamientos 4.c y 4.d del Reglamento de la OAN de Canadá.

⁹¹ Está en el lineamiento 4.e del Reglamento de la OAN de Canadá.

peticionarios y otras partes interesadas, reuniones públicas o consultas, cita con un inspector independiente, solicitud de información adicional o cualquier otra información acumulada al proceso que permita a la OAN de Canadá cumplir con sus responsabilidades⁹².

Se pueden acumular en una revisión varias comunicaciones públicas de temas relacionados⁹³.

Cuando una comunicación pública es promovida a la OAN de otra Parte para consulta, la OAN de Canadá tendrá la obligación de identificar a la provincia donde resida o esté establecido el autor de cualquier comunicación pública que vaya dirigida a la OAN de otra Parte, a menos que la comunicación pública se refiera a un asunto que correspondería a la jurisdicción federal⁹⁴ (Éstá en el anexo 46.2 del ACLAN).

Dentro del periodo de revisión, la OAN de Canadá podrá solicitar información adicional a los peticionarios además de información de las OAN de las otras Partes. También podrá llevar a cabo consultas con las otras OAN y solicitar información adicional y análisis de expertos, académicos, consultores y otros individuos interesados y organizaciones⁹⁵.

⁹² Está en el lineamiento 5.a del Reglamento de la OAN de Canadá.

⁹³ Está en el lineamiento 5.b del Reglamento de la OAN de Canadá.

⁹⁴ Está en el lineamiento 5.c del Reglamento de la OAN de Canadá.

⁹⁵ Está en el lineamiento 5.d del Reglamento de la OAN de Canadá.

Al finalizar el periodo de revisión, la OAN de Canadá emitirá un informe en inglés y francés, incluyendo su decisión de recomendar consultas ministeriales. El informe se hará disponible para el peticionario, las OAN de las otras Partes, el Secretariado y el Comité Gubernamental de Canadá y otros miembros del público. Otra información relevante recibida por la OAN de Canadá también será públicamente disponible, excepto la información confidencial o de derecho exclusivo proporcionada por una Parte. Al recibir un informe de la OAN de Canadá, el Ministro del Trabajo de Canadá solicitará consultas ministeriales⁹⁶ (Está en el artículo 44 del ACLAN).

Si el asunto concerniente a la aplicación de las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo y de otras normas técnicas laborales no ha sido satisfactoriamente resuelto, el Ministro del Trabajo de Canadá podrá solicitar un CEE, y si el asunto no es resuelto a ese nivel, podrá solicitar el establecimiento de un panel arbitral⁹⁷.

La OAN de Canadá publicará regularmente la lista de comunicaciones públicas recibidas y su situación. Ha excepción de la información confidencial o de derecho exclusivo proporcionada por una Parte, las comunicaciones personales y documentos de apoyo serán disponibles al público a solicitud⁹⁸ (Está en el artículo 44 del ACLAN).

⁹⁶ Está en el lineamiento 5.e del Reglamento de la OAN de Canadá.

⁹⁷ Está en los lineamientos 6.a y 6.b del Reglamento de la OAN de Canadá.

⁹⁸ Está en los lineamientos 7.a y 7.b del Reglamento de la OAN de Canadá.

Los reglamentos de las OAN de las tres Partes se complementan con la regla 4 del Procedimiento para Comunicación y Suministro de Información de conformidad con el artículo 16 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en donde se señala que en caso de revisión de comunicaciones públicas, las OAN deben procurar mantener a sus contrapartes informadas sobre: a) la recepción de una comunicación pública; b) su aceptación para revisión; c) la celebración de un evento abierto al público relacionado con estos procedimientos; d) la acción mediante la cual concluye una revisión; y e) cualquier otra información que se considere apropiada. Notificando al respecto antes de la fecha en que público sea informado.

Semejanzas y diferencias entre los procedimientos para la revisión de comunicaciones públicas de las OAN de las tres Partes

Como se analizó, el hecho de que el ACLAN dejara a la discreción de las OAN de las tres Partes la redacción de sus reglamentos, ha provocado que en esencia tengan la misma columna vertebral, pero con algunas diferencias importantes. Con base en los reglamentos de las OAN de las tres Partes podemos decir que los procedimientos de revisión de las comunicaciones públicas comparten las etapas siguientes:

- a) la OAN recibe la comunicación pública sobre asuntos relativos a la legislación laboral en territorio de otra Parte, y la acepta a revisión cuando cumple con los requisitos establecidos en su reglamento.

- b) la OAN obtiene información adicional mediante la consulta a los peticionarios, las OAN de las otras Partes y expertos; la celebración de audiencias públicas o reuniones públicas o sesiones informativas; y el examen de la literatura disponible sobre prácticas y leyes laborales relevantes, informes gubernamentales y otras fuentes de información.
- c) la OAN emite un informe de revisión de la comunicación pública. El informe señala un resumen del caso, describe las leyes laborales aplicables, las instituciones y procedimientos de administración o aplicación de las mismas con conclusiones en lo referente a las prácticas y los problemas en la aplicación de las leyes laborales correspondientes cuando los hubiere.
- d) la OAN puede recomendar en su informe de revisión al Secretario o Ministro del Trabajo de su territorio la solicitud de las consultas ministeriales al Secretario o Ministro del Trabajo del territorio cuando considere que no se ha resuelto satisfactoriamente el asunto motivo de la comunicación pública.
- e) la emisión del informe de revisión da por concluido el proceso de revisión, y los peticionarios carecen de recurso alguno para objetarlo.

Además de las semejanzas que existen, también encontramos diferencias entre los reglamentos de las OAN de las tres Partes. La primera diferencia se deriva de la amplitud del objeto de las comunicaciones públicas de acuerdo con el ACLAN, que señala que deben ser sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de otra Parte. Los reglamentos lo han retomado y regulado de diversa forma. Si bien los tres señalan que las comunicaciones públicas deben ser sobre asuntos relativos a la legislación

laboral, los reglamentos de la OAN de EUA y la OAN de Canadá señalan que estos asuntos deben implicar un incumplimiento por uno de los gobiernos de las Partes a sus obligaciones conforme al ACLAN, lo que les da una connotación de contención al utilizar conceptos tales como "pauta persistente de omisión de legislación laboral en otra Parte" o "falta de otra Parte al cumplimiento de sus obligaciones". Otra diferencia es que las comunicaciones públicas presentadas ante las OAN de las tres Partes deben ser sobre legislación laboral, pero las presentadas ante la OAN de EUA además deben ir más allá de los objetivos del ACLAN.

Con respecto a los plazos que las OAN tienen para aceptar y revisar las comunicaciones públicas, la OAN de México no está obligada a cumplir con determinado plazo, mientras que los reglamentos de la OAN de EUA y la OAN de Canadá especifican periodos temporales fijos (sesenta días para decidir si se acepta la comunicación pública y hasta ciento ochenta días para emitir el informe de revisión).

También hay diferencias en cuanto a la manera de reunir la información. El proceso de la OAN de México puede incluir "sesiones informativas" y el de la OAN de Canadá puede incluir "reuniones públicas". El proceso de revisión de la OAN de EUA señala la celebración de "audiencias públicas" en todos los casos, a menos que el Secretario del Trabajo de Estados Unidos determine que una audiencia no sería el método más apropiado para llevar a cabo sus responsabilidades.

III.D. Las comunicaciones públicas y otras figuras análogas

Las comunicaciones públicas se crearon como un mecanismo mediante el cual los peticionarios informan a los gobiernos de las otras Partes sobre asuntos relativos a la legislación laboral cometidos en el territorio de una de ellas. Los asuntos relativos a la legislación laboral que se han planteado hasta la fecha han sido sobre presuntas violaciones a las obligaciones del ACLAN, y los peticionarios las han denunciado con la finalidad de instigar a los gobiernos de las otras Partes para que los revisen y ayuden a resolver la presunta violación.

Considerando que las comunicaciones públicas son un mecanismo incitativo de la actuación de los gobiernos de las Partes, y sin perder de vista que son una nueva figura de derecho internacional del trabajo, este capítulo estará dedicado a otras figuras, que como las comunicaciones públicas, impulsan la actividad de los órganos de autoridad para determinar si tienen alguna similitud. Se analizarán la demanda, la denuncia, la petición administrativa, la queja y la querrela, que se consideran las figuras del derecho mexicano por excelencia impulsoras del actuar de la autoridad pública. Mención especial recibirán las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental contempladas en el ACAAN, las cuales son mecanismos que pueden ser utilizados por los particulares para informar la no aplicación efectiva de la legislación ambiental en el territorio de una de las Partes, lo que las hace semejantes a las comunicaciones públicas, pero no iguales.

1. Demanda

José Becerra Bautista define a la demanda como “el escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma sustantiva a un caso concreto”⁹⁹. Otros autores la definen como “el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión - expresando la causa o causas en que intente fundarse - ante el órgano jurisdiccional, y con el cual inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión”¹⁰⁰. Ambas definiciones coinciden en que es un acto por el cual una persona inicia el ejercicio de la acción y plantea concretamente su pretensión ante el juzgador. El Derecho mexicano contempla la figura de la demanda en materia civil (Está en el artículo 255 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal), y en materia laboral (Está en los artículos 739, 872 y 878 de la LFT y en el artículo 128 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

⁹⁹ BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México, decimoquinta edición, Porrúa, México, 1996, p. 30.

¹⁰⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *op. cit.*, Tomo D-H, p. 899.

2. Denuncia

El significado más amplio de la palabra denuncia la define como “el acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos”¹⁰¹. Para determinar las diversas acepciones específicas de la denuncia, es necesario distinguir las formas en las que se presenta en el derecho civil y el derecho procesal civil, el derecho penal y el derecho procesal penal, y el derecho aduanero.

En el derecho civil y el derecho procesal civil hay dos figuras que contemplan la denuncia: a) “Denuncia del pleito a terceros”, es la figura mediante la cual el demandado solicita al juez que llame a un tercero a participar en el juicio que se sigue en su perjuicio, para que la sentencia que se llegue a dictar pueda adquirir, en su caso, la autoridad de la cosa juzgada frente a dicho tercero llamado a juicio (Está en los artículos 2823 del Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y toda la República en materia del fuero federal y en los artículos 5, 22 y 657 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal); y b) “Denuncia de un intestado”, es la forma de iniciación de un juicio sucesorio *ab intestato*, manifestando el fallecimiento de una persona sin dejar testamento y acompañando los documentos que

¹⁰¹ *Ibidem* p. 889.

acrediten su parentesco con el denunciante¹⁰² (Está en el artículo 799 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

La denuncia en materia penal y procesal penal es un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos. En México el órgano de autoridad encargado de recibir las denuncias es el Ministerio Público, y sólo procede por aquellos delitos que son perseguibles de oficio¹⁰³ (Está en el artículo 2, fracción I y 118 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y toda la República en materia del fuero federal y en los artículos 274 y 276 del Código de Procedimiento Penales para el Distrito Federal).

En el derecho aduanero encontramos la figura de la "Denuncia aduanera", que es la manifestación formulada por escrito mediante la cual se ponen en conocimiento de la autoridad aduanal, hechos que pueden constituir infracciones a las normas aduaneras, creando una expectativa de derecho para quien la presenta a fin de obtener una participación derivada de las multas o del valor de las mercancías¹⁰⁴ (Está en el artículo 177 de la Ley Aduanera).

¹⁰² *Ibidem* pp. 899-900.

¹⁰³ *Idem*

¹⁰⁴ *Cfr. Ibidem*, p. 900.

3. Petición administrativa

La petición administrativa, mejor conocida como “el derecho de petición”, consiste en el derecho constitucional que tiene todo gobernado en México para dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá a la brevedad una respuesta por escrito a su solicitud, siempre y cuando la petición dirigida al funcionario o empleado público se haya formulado por escrito y de manera pacífica y respetuosa (Está en el artículo 8 de la Constitución de México). La solicitud puede consistir en un requerimiento del gobernado para que la autoridad realice o deje de efectuar un acto propio de la esfera de sus atribuciones¹⁰⁵.

4. Queja

La queja tiene dos acepciones, como recurso y como denuncia, aunque para el objeto de este estudio únicamente es necesario analizar la segunda acepción. La queja, como denuncia, es el medio mediante el cual se pone en conocimiento del órgano sancionador las posibles faltas oficiales en que incurre un funcionario judicial¹⁰⁶ (Está en los artículos 171 y 724 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y en el artículo 47 de la

¹⁰⁵ Cfr. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada por ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *et. al.*, sexta edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 42.

¹⁰⁶ Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *op. cit.*, Tomo D-H, p. 899.

justicia de paz, y en los artículos 278 a 280 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal).

5. Querrela

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, la querrela es “toda acusación ante un juez o tribunal competente, con que se ejecutan en forma solemne y como parte en el proceso la acción penal contra los responsables del delito”¹⁰⁷. En México la querrela procede únicamente en contra de los delitos perseguibles a petición de parte.

Las figuras de la demanda, la denuncia, la petición administrativa, la queja y la querrela o figuras nacionales, coinciden con las comunicaciones públicas en que son medios para impulsar la actuación de la autoridad, pero difieren en varios aspectos. Las comunicaciones públicas son un instrumento internacional que los particulares presentan al o a los gobiernos de las Partes. Las figura nacionales son presentadas por los particulares ante autoridades con jurisdicción interna. Las figuras nacionales incitan la actuación de la autoridad de manera directa, con el objetivo de que realicen determinada conducta. Las comunicaciones públicas incitan la actuación de la autoridad de manera directa e indirecta, ya que son presentadas para que directamente las OAN de cada una de las Partes revisen presuntas violaciones relativas a la legislación laboral

¹⁰⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *op. cit.*, Tomo P-Z, p. 2647.

por parte del gobierno de una de ellas, con el objetivo de provocar indirectamente que ese gobierno subsane esa presunta violación. Las personas que presentan las figuras nacionales deben de tener un interés legítimo reconocido, los peticionarios de las comunicaciones públicas únicamente interés en el asunto. El resultado de la actuación de la autoridad en las figuras nacionales repercutirá de una u otra forma en la persona que la presente, el resultado de la revisión de la comunicación pública tendrá repercusión en el gobierno de la Parte en donde surgió el asunto relativo a la legislación laboral. La demanda, la denuncia, la queja y la querrela implican contención entre las partes involucradas. De acuerdo con su objeto general, las comunicaciones públicas deben de estar investidas de un espíritu de cooperación.

6. Peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental

En virtud de que el ACLAN comparte con el ACAAN los mismos antecedentes históricos y el mismo objetivo general, que es buscar garantizar la aplicación efectiva de la legislación de acuerdo a la materia de que se trate, se consideró conveniente analizar si el segundo instrumento contemplaba algún mecanismo que, al igual que las comunicaciones públicas, pudiera ser utilizado por los particulares para provocar que la autoridad resuelva una presunta no aplicación de la legislación, en este caso ambiental, en el territorio de una de las Partes. Se determinó que el ACAAN señala las denominadas peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental, las cuales están reguladas

por las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN. A continuación se hará un breve estudio de los órganos de implementación del ACAAN, las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental, como el mecanismo que colabora para que las Partes se obliguen a aplicar efectivamente la legislación ambiental, para finalizar con un análisis de sus semejanzas y diferencias con las comunicaciones públicas.

El ACAAN, al igual que el ACLAN, cuenta con una comisión encargada de implementarlo denominada Comisión para la Cooperación Ambiental, la cual cuenta con las mismas características que la Comisión para la Cooperación Laboral. Está integrada por el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, el Comité Consultivo Público Conjunto y el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental¹⁰⁸ (Está en el artículo 8 del ACAAN).

El Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental es el órgano rector, integrado por el Secretario del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de México, el Administrador de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos y el Ministro del Ambiente de Canadá (Está en el artículo 9.1 del ACAAN). El Comité Consultivo Público Conjunto se integra por quince personas, cinco por cada una de las Partes. Sus facultades son: a)

¹⁰⁸ La Comisión para la Cooperación Laboral está integrada únicamente por el Consejo y el Secretariado. Las OAN sirven como mecanismos de colaboración.

asesorar al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito del ACAAN, así como sobre la aplicación y el desarrollo ulteriores del mismo; b) proporcionar al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental información técnica, científica o de cualquier otra clase que sea pertinente; y c) las que le asigne el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (Está en los artículos 16.1, 16.4 y 16.5 del ACAAN). El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental está presidido por un director ejecutivo, quien está facultado para nombrar a su personal de apoyo¹⁰⁹. Además de tener facultades de la misma naturaleza que el Secretariado del ACLAN, pero en materia ambiental, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental tiene la facultad de examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que afirme que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (Está en los artículos 11.1, 11.2 y 14.1 del ACAAN).

La "petición relativa a la aplicación de la legislación ambiental" (la cual para efectos de este estudio identificaremos como "petición"), se define como una aseveración documentada de que una de las Partes del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Las peticiones pueden ser presentadas por cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental, denominada Peticionario, que resida o esté

¹⁰⁹ La actual Directora Ejecutiva es la canadiense Janine Ferreti, y el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental cuenta con aproximadamente veinticinco personas.

establecida en el territorio de una de las Partes del ACAAN, al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental ¹¹⁰.

Los requisitos de forma de las peticiones son: a) debe identificar claramente al Peticionario; b) presentarse por escrito al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental¹¹¹. Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés. No deberá exceder de quince páginas mecanografiadas en hojas tamaño carta, excluida la información de apoyo. No se aceptarán peticiones enviadas por fax o por cualquier otro medio electrónico. En la medida de lo posible, también se deberá proporcionar una copia de la petición en disco magnético para computadora¹¹²; y c) incluir el domicilio postal completo del Peticionario¹¹³.

Las peticiones deben de cumplir con los criterios de presentación siguientes: a) ser presentada por escrito en el idioma designado por la Parte interesada¹¹⁴; b) identificar claramente al Peticionario; c) aseverar que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental y debe centrarse específicamente a todo acto u omisión de la Parte

¹¹⁰ Está en los lineamientos 1.1 y 2.1 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹¹¹ Está ubicado en 393, rue St-Jacques Ouest, Bureau 200, Montréal (Québec), Canadá H2Y 1N9.

¹¹² Está en los lineamientos 2.2 y 3.1 al 3.3 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹¹³ Está en el lineamiento 3.4 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹¹⁴ "Parte interesada" es la Parte que supuestamente está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

que se argumente para demostrar dichas omisiones; d) identificar la ley o el reglamento aplicable, o su disposición. En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley; e) contener una relación sucinta de los hechos en que se funde la aseveración de que no se aplica efectivamente la legislación ambiental y proporcionar la información suficiente que permita examinarla, incluidas las pruebas documentales que puedan sustentarla; f) estar encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria; e) indicar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte interesada e indicar la respuesta, si la hubiera. El Peticionario adjuntará con la petición, copias de cualquier correspondencia apropiada con las autoridades pertinentes; g) abordar los factores señalados en el lineamiento 5.6 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN, para determinar si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte interesada¹¹⁵ (Está en los artículos 14.1 y 14.2 del ACAAN).

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental informará al Peticionario sobre los avances de su petición, y podrá notificarle de la existencia de errores menores de los requisitos de forma en la petición para

¹¹⁵ Está en los lineamientos 4.1 y 5.1 al 5.6 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

que los rectifique. También informará al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental del inicio y los avances de todas las peticiones¹¹⁶.

Cuando el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental determine que una petición no cumple con los criterios de presentación - a excepción de los errores menores de los requisitos de forma - notificará a la brevedad al Peticionario las razones por las cuales ha determinado no examinar la petición. Luego de la recepción de la notificación de no aceptación a examen, el Peticionario tendrá treinta días para presentarle una petición que cumpla con los criterios establecidos. Si el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental determina nuevamente que el Peticionario no cumple con los criterios, informará a la brevedad al Peticionario sus razones y la terminación del proceso con respecto a dicha petición¹¹⁷.

En los casos en que el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental determine que la petición cumple con los criterios de presentación, determinará si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte interesada. Para ello se orientará por las siguientes consideraciones: a) si la petición alega daño a la persona u organización que presenta la petición; b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras peticiones, plantea

¹¹⁶ Está en los lineamientos 3.8 al 3.10 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹¹⁷ Está en los lineamientos 6.1 al 6.3 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN; c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios masivos de comunicación¹¹⁸ (Está en el artículo 14.2 del ACAAN).

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental podrá considerar información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario dentro de los treinta días posteriores a que recibió la notificación por la que se le informó que se había determinado que la petición no ameritaba una respuesta de la Parte interesada. Si el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental no recibe información nueva o complementaria dentro de dicho plazo o si determina que, a la luz de la información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario no se amerita una respuesta de la Parte interesada, dará por terminado el proceso relativo a dicha petición y le informará al Peticionario¹¹⁹.

Si el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental determina que una petición amerita una respuesta de la Parte interesada, le enviará una copia de la petición, incluyendo cualquier otra información de apoyo proporcionada por el Peticionario. Traducirá la petición y la información de

¹¹⁸ Está en los lineamientos 7.1 y 7.3 al 7.6 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹¹⁹ Está en el lineamiento 8.1 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

apoyo al idioma o idiomas oficiales de la Parte interesada a la cual se solicitó una respuesta, a menos que la Parte interesada ordene lo contrario¹²⁰.

La Parte interesada deberá enviar su respuesta al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental en un plazo de treinta días y, en circunstancias excepcionales, en un plazo de sesenta días posteriores a la entrega de la solicitud: a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución; y b) cualquier otra información que la Parte interesada desee presentar, tal como: i) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo, y ii) si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance del Peticionario y si se ha acudido a ellos. La Parte interesada podrá incluir en su respuesta si se han definido políticas ambientales o se han tomado acciones en relación con el asunto en cuestión¹²¹ (Está en el artículo 14.3 del ACAAN).

Si la Parte interesada informa al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental que el asunto de la petición es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental no continuará con la petición y

¹²⁰ Está en el lineamiento 9.1 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹²¹ Está en los lineamientos 9.2 y 9.3 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

notificará al Peticionario y al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental su o sus razones y que ha dado por terminado el proceso¹²².

Cuando a la luz de cualquier respuesta de la Parte interesada, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental considere que una petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, notificará al Peticionario y al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental sus razones, y dará por terminado el proceso respecto a dicha petición¹²³.

Si a la luz de cualquier respuesta proporcionada por la Parte interesada, o luego de que el periodo de respuesta haya expirado, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, lo informará al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental. Al notificarle le presentará una explicación suficiente de su razonamiento, una copia de la petición, la información de apoyo presentada con la petición y cualquier otra información relevante, siempre que ésta no se le hubiera entregado previamente. El Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental podrá solicitar explicación adicional de las razones del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, misma que deberá recibir antes de tomar una

¹²² Está en el lineamiento 9.4 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹²³ Está en el lineamiento 9.6 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

decisión para determinar si se preparará o no un expediente de hechos¹²⁴ (Está en los artículos 15.1 y 15.2 del ACAAN).

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental podrá acumular en un mismo expediente dos o más peticiones que se relacionen con los mismos hechos y la misma aseveración de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, para ello deberá proponérselo al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental¹²⁵.

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental elaborará un expediente de hechos, si el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental le ordena hacerlo mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros. Si el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental decide instruir que no se prepare un expediente de hechos, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental comunicará al Peticionario sobre ello, y le informará asimismo que el proceso de petición se ha dado por terminado. A menos que el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental decida lo contrario, toda decisión de esta naturaleza se anotará en el registro y en el archivo público del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental¹²⁶.

¹²⁴ Está en el lineamiento 10.1 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹²⁵ Está en el lineamiento 10.3 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹²⁶ Está en el lineamiento 10.4 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

Para la elaboración de un proyecto de expediente de hechos, así como de su versión final, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental tomará en cuenta toda la información proporcionada por la Parte interesada, incluida la información generada por expertos y proporcionada por una Parte (Está en el artículo 15.4 del ACAAN). También podrá tomar en consideración toda información pertinente de naturaleza técnica, científica o de otra: a) disponible al público; b) presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; c) presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto; o d) elaborada por el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental o por expertos independientes¹²⁷.

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental presentará al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental el proyecto de expediente de hechos. Cualquier Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud del proyecto en un plazo de cuarenta y cinco días. En caso de que una Parte así lo desee, sus comentarios en torno al proyecto del expediente de hechos se incorporarán en el registro del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental¹²⁸ (Está en los artículos 15.5 y 15.6 del ACAAN).

¹²⁷ Está en el lineamiento 11.1 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹²⁸ Está en los lineamientos 11.4, primera parte y 12.2 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

Tanto el proyecto como la versión final del expediente de hechos contendrán: a) un resumen de la petición con la que se inició el proceso; b) un resumen de la respuesta proporcionada por la Parte interesada, si la hubiese; c) un resumen de cualquier otra información fáctica pertinente; y d) los hechos presentados por el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental en relación con los asuntos expuestos en la petición¹²⁹.

Una vez transcurrido el plazo para que se presenten los comentarios al proyecto de expediente de hechos, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental preparará el expediente final de hechos con las observaciones y los comentarios que procedan, y lo enviará al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental¹³⁰.

El Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrá ponerlo a disposición del público. En ese caso, el expediente final de hechos se hará público tan pronto como esté disponible en los tres idiomas oficiales y se proporcionará una copia al Peticionario. Ello normalmente debería suceder dentro de los sesenta días posteriores a la presentación del expediente final de hechos al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental. Si el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental decide no poner a

¹²⁹ Está en el lineamiento 12.1 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹³⁰ Está en el lineamiento 11.4, segunda parte de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

disposición pública un expediente de hechos, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental se lo informará al Peticionario¹³¹ (Está en el artículo 15.7 del ACAAN).

Independientemente de cualquier decisión con respecto a la publicidad de un expediente de hechos, el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrá poner un expediente de hechos a disposición del Comité Consultivo Público Conjunto para su información¹³² (Está en el artículo 16.7 del ACAAN).

Una vez que culmine el proceso de petición y en el caso de que se hubiera determinado hacer público el expediente de hechos, el ACAAN no estipula ningún medio para solucionar la presunta violación a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, en caso de que la Parte interesada no la hubiera subsanado voluntariamente. En cambio el ACLAN, contempla la posibilidad de que las Partes soliciten consultas ministeriales y el establecimiento de un CEE.

El ACAAN contempla la posibilidad de que, en caso de que se considere que existe una pauta persistente de omisiones en la aplicación de la

¹³¹ Está en los lineamientos 13.1 y 13.2 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹³² Está en el lineamiento 13.3 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

legislación ambiental, cualquiera de las Partes solicite la realización de consultas entre las Partes, lo que da inicio al procedimiento de solución de controversias de la quinta parte del ACAAN (Está en el artículo 22.1 del ACAAN). En caso de que las Partes no se pongan de acuerdo sobre la pauta persistente de omisiones en la aplicación de la legislación ambiental, cualquiera podrá solicitar una sesión extraordinaria del Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental. Si el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental no logra resolver el asunto, cualquiera de las Partes podrá solicitar la integración de un panel arbitral, quien aplicará sanciones económicas en su caso¹³³. Se considera que aún cuando expresamente el ACAAN no lo señale así, las Partes podrían utilizar lo señalado en un expediente de hechos para probar una pauta persistente de omisiones en la aplicación de la legislación ambiental, y así solicitar consultas entre las Partes, dando inicio al procedimiento de solución de controversias de la quinta parte del ACAAN.

Existen algunas semejanzas entre las comunicaciones públicas y las peticiones, como son: a) son mecanismos internacionales que incitan la actuación de las OAN de las tres Partes o del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, para que revisen o examinen presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación pertinente por uno de los gobiernos de las Partes; b) los órganos que las revisan o examinan no tienen facultades

¹³³ El procedimiento de solución de controversias es el mismo que el establecido en la quinta parte del ACLAN. De hecho, actualmente se están negociando conjuntamente las reglas modelo de procedimiento de solución de controversias de la quinta parte del ACLAN y del ACAAN.

coercitivas, por lo que es a través de la presión moral que hacen cumplir a los gobiernos de las Partes con las obligaciones establecidas en los instrumentos que las crearon; c) al promovente se le identifica como peticionario; d) se puede solicitar a los peticionarios información adicional cuando no se cuente con la suficiente para admitirlas a revisión o examen; e) la admisión a revisión o examen debe ser notificada al peticionario; f) los peticionarios pueden proporcionar información adicional durante el transcurso de la revisión o examen; g) sólo pueden ser revisadas o examinadas si se demuestra que agotaron todos los recursos legales que les asistían en su país para solucionarlas, y no existen procedimientos o juicios pendientes; h) al analizarlas se debe tomar en consideración que las acciones u omisiones sean del gobierno de una de las Partes, y no sobre el cumplimiento o incumplimiento de la legislación por parte de una compañía o negocio en particular¹³⁴; i) se pueden allegar información adicional para la revisión o examen; j) los peticionarios pueden desistirse en cualquier momento durante la revisión; k) se pueden acumular comunicaciones públicas o peticiones sobre los mismos hechos y la misma aseveración de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación; y l) la información derivada de las revisiones y los exámenes debe estar disponible al público, excepto aquella identificada como confidencial.

¹³⁴ Aún cuando el ACLAN no lo establezca así expresamente, se deriva del hecho de que el instrumento obliga a los gobiernos de las Partes, y no a los particulares, a garantizar la aplicación efectiva de la legislación laboral.

Las diferencias entre las comunicaciones públicas y las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental, además de la denominación, son:

Comunicación Pública	Petición
El ACLAN la crea, pero no la regula.	El ACAAN la crea y la regula.
Su objeto es plantear asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de una de las Partes.	Su objeto es aseverar omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de una de las Partes.
Se presenta ante la OAN de una de las Partes, distinta a la del territorio en donde surgió el asunto relativo a la legislación laboral objeto de la comunicación pública.	Se presenta ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental.
La OAN tiene la obligación de informar a las otras Partes de la recepción de la comunicación pública.	El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental sólo tiene obligación de informar a la Parte interesada de la recepción de la petición.
El peticionario puede ser cualquier persona u organización, sin importar en donde resida o esté establecida.	El Peticionario debe ser una persona u organización sin vinculación gubernamental que resida o esté establecida en el territorio de una de las Partes del ACAAN.
No es necesario que cause daño directo al peticionario.	Debe causar daño directo al Peticionario.
No es obligatorio que se presente con documentos de prueba.	Debe ser documentada.
Su extensión no tiene límite.	No debe exceder de quince páginas mecanografiadas, excluyendo la información de apoyo.
Se puede presentar por fax.	No se puede presentar por fax.
Las OAN de cada una de las Partes, por la facultad que les otorga el ACLAN, han establecido un reglamento para presentación y recepción de comunicaciones públicas.	El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental se rige por las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.
Las OAN, como medio para allegarse mayores datos, tienen la posibilidad de solicitar información adicional a la Parte en cuyo territorio surgió el asunto relativo a la legislación laboral objeto de la comunicación pública.	El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, cuando lo considere procedente, solicitará la respuesta a la Parte interesada que cometió la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, como parte integrante del procedimiento de examen de la petición.
Entre los medios que las OAN tienen para allegarse información que les ayude a la revisión de la comunicación pública, está el llevar a cabo audiencias públicas, sesiones informativas o reuniones públicas.	No se contempla la realización de audiencias públicas, sesiones informativas o reuniones públicas para el examen de una petición.

Una vez culminada la revisión, las OAN emitirán un informe final.	Como resultado del examen, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental elaborará un expediente de hechos, siempre y cuando le sea autorizado por el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental.
El Consejo y las Partes no están facultadas para hacer observaciones al proyecto de informe final.	El Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental y las Partes pueden hacer observaciones al proyecto de expediente de hechos.
Ni el informe final de las OAN, ni su publicación deben de ser aprobados por el Consejo.	El Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental tiene la facultad de aprobar el expediente final de hechos y autorizar ponerlo a disposición del público.
Las OAN pueden recomendar en el informe final la solicitud de consultas ministeriales a los Secretarios o Ministro del Trabajo de su territorio.	El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental no hace pronunciamiento alguno en el expediente de hechos.
Están contempladas las consultas ministeriales y el establecimiento de CEE.	No se contemplan las consultas ministeriales ni el establecimiento de CEE.

En virtud de que cada una de las OAN cuentan con un reglamento, mientras que el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental sólo tiene unas directrices, es difícil comparar los requisitos y criterios para la presentación, revisión y examen de ambas figuras. Lo que sí se puede señalar es que a grandes rasgos se requieren mayores requisitos para la presentación y elementos que el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental debe considerar para el examen de las peticiones, y sobre todo, mayor precisión, como es el hecho de tener que señalar la ley supuestamente violada, decir si se agotaron los recursos que les asistían, la medida en que su información se basa en los medios de comunicación, y no estar encaminada a hostigar a la industria.

Otra diferencia entre las comunicaciones públicas y las peticiones se deriva de su aplicación en la práctica. A pesar de que se han presentado

similar número de comunicaciones públicas¹³⁵ y peticiones¹³⁶, las comunicaciones públicas han tenido mayor resonancia pública, tal vez motivada por el hecho de que son revisadas por las OAN de cada una de las Partes quienes en ocasiones se han erigido en verdaderos tribunales para revisarlas, y han utilizado los medios de información como medios de presión en contra de los gobiernos de las Partes, mientras que las peticiones son revisadas por el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, el cual tal vez motivado por su integración por personal de las tres Partes, ha guardado un cierto equilibrio y discreción¹³⁷.

En conclusión, todas las figuras analizadas en este capítulo incitan el actuar de una autoridad, lo que las hace semejantes a las comunicaciones públicas, pero a la vez con características propias. La demanda, la denuncia, el procedimiento administrativo, la queja y la querrela impulsan determinada actuación de la autoridad pública. Las comunicaciones públicas y las peticiones impulsan a las OAN de cada de una de las Partes y al Secretariado de la

¹³⁵ Trece por presunto incumplimiento del gobierno de México, siete por presunto incumplimiento del gobierno de Estados Unidos, y dos por presunto incumplimiento del gobierno de Canadá.

¹³⁶ Ocho por presunto incumplimiento del gobierno de México, cinco por presunto incumplimiento del gobierno de Estados Unidos, y ocho por presunto incumplimiento del gobierno de Canadá (Cfr. COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL. Registro de las peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, en <http://www.cec.org/templates/RegistryFront.cfm?format=2&varlan=Spanish>).

¹³⁷ Únicamente se ha hecho público un expediente de hechos en la petición número SEM-96-001, el 24 de octubre de 1997. La petición fue presentada por el Comité para la Protección de los Recursos Naturales A.C., el Grupo de los Cien Internacional A.C. y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., el 18 de enero de 1996. La petición es en relación con la "falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas en el proyecto integral de la terminal portuaria en Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo" (Cfr. COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL. Expediente final de hechos relacionado con el "Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo", en <http://www.cec.org/spanish/resources/publications/hotlink1.cfm>).

Comisión para la Cooperación Ambiental respectivamente, para que revisen o examinen presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación de la materia, lo que a su vez, aunque tal vez no de manera directa pero si indirectamente, obliga a los gobiernos de las Partes a que realicen determinada actuación, a través de la presión que ejercen los procedimientos de revisión y examen, y la emisión del informe final y el expediente de hechos.

III.E. ¿Las siguientes etapas de las comunicaciones públicas?

Se señaló en su oportunidad que las comunicaciones públicas son un procedimiento autónomo que culmina con la emisión de un informe de revisión por parte de la OAN. No obstante, aún cuando el ACLAN no lo estipula expresamente, las OAN han establecido en sus reglamentos para la presentación y revisión de las comunicaciones públicas, la posibilidad de recomendar la celebración de consultas ministeriales a los Secretarios o Ministro del Trabajo de su territorio, como resultado de la revisión. Se busca que mediante la consulta se pueda resolver pacíficamente el asunto. En caso de que el asunto no pueda ser resuelto a nivel ministerial, se puede solicitar la integración de un grupo de expertos, denominado CEE, que evalúe el caso.

Por los motivos antes expuestos y por el hecho de que en la práctica la mayoría de las consultas entre las OAN y todas las consultas ministeriales que se han efectuado en el marco del ACLAN han sido en virtud de una comunicación pública, se considera pertinente analizar en un primer

apartado las consultas y las evaluaciones para la cooperación; y en un segundo apartado, el procedimiento de solución de controversias señalado en la quinta parte del ACLAN, al que puede acudir cualquiera de las Partes cuando un asunto sobre seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salario mínimo evaluado por un CEE no haya podido ser resuelto, pero reiterando que para que se lleven a cabo estos procedimientos, no es necesario que medie una comunicación pública.

III.E.1. Consultas y evaluaciones para la cooperación en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

Las consultas y evaluaciones para la cooperación señaladas en la cuarta parte del ACLAN, son los mecanismos que las Partes están obligadas a utilizar para procurar resolver de manera no contenciosa, mediante consultas y cooperación, todas las materias relacionadas con la interpretación y aplicación del ACLAN. Las consultas son de dos niveles, las primeras son las realizadas entre las OAN, son de carácter genérico porque abarcan todo el ámbito del ACLAN, y han sido utilizadas por las OAN que reciben una comunicación pública para solicitar información a las OAN en cuyo territorio se cometió la supuesta violación del ACLAN; y las segundas consultas, se llevan a cabo e nivel ministerial sobre cualquier asunto dentro del ámbito del ACLAN, las cuales hasta ahora han sido derivadas de aspectos contenidos en comunicaciones

públicas¹³⁸. Las evaluaciones son efectuadas por CEE y se refieren a las normas técnicas laborales.

Consultas para la cooperación

Las consultas para la cooperación tienen como objetivo que las Partes resuelvan un asunto que pudiera afectar el funcionamiento del ACLAN, y consiste en que una Parte someta sus dudas sobre un asunto relacionado con el ACLAN a otra Parte, quien debe procurar cooperar para la solución de la controversia (Está en el artículo 20 del ACLAN).

Existen dos tipos de consultas para la cooperación:

1. Consultas entre las OAN

Una OAN puede solicitar consultas con otra OAN en relación con su legislación laboral, su administración o las condiciones del mercado laboral en su territorio. Dichas consultas podrán incluir una solicitud de información, una reunión o una teleconferencia¹³⁹. La OAN solicitante debe notificar a la OAN de la Parte restante y al Secretariado sobre la petición. La tercera OAN puede participar en las consultas previa notificación a las OAN y al

¹³⁸ Se han solicitado consultas ministeriales en las Comunicaciones Públicas: USA940003, MEX9501, USA9601, USA9701, USA9702, USA9703, CAN98-1, MEX9801 y MEX9802.

¹³⁹ Está en la Regla 2 del Procedimiento para consultas entre las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN's) de conformidad con el artículo 21 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).

Secretariado. La OAN requerida debe proporcionar sin demora la información a disposición pública, incluyendo: descripción de sus leyes y reglamentos, procedimientos, políticas o prácticas; cambios propuestos a tales procedimientos, políticas o prácticas; y aquellas aclaraciones y explicaciones relacionadas con lo anterior que puedan contribuir a una mayor comprensión y respuesta por la OAN consultante respecto de los asuntos planteados (Está en el artículo 21 del ACLAN).

2. Consultas ministeriales

Cualquier Parte puede solicitar consultas por escrito con otra Parte a nivel ministerial, es decir, consultas entre los Secretarios del Trabajo de México, Estados Unidos y/o el Ministro del Trabajo de Canadá, respecto de cualquier asunto en el ámbito del ACLAN. La Parte solicitante debe notificar a las otras Partes sobre la petición. La tercera Parte puede participar en las consultas previa notificación por escrito a las otras Partes y al Secretariado. La tercera OAN tendrá derecho a asistir a una reunión, participar en una teleconferencia, y formular preguntas generales a las OAN involucradas, y se le proporcionará copia de todas las comunicaciones escritas entre las otras OAN¹⁴⁰. Las Partes consultantes tienen la obligación de hacer todo lo posible para resolver un asunto mediante consultas ministeriales, en especial a través

¹⁴⁰ Está en la regla 5 del Procedimiento para consultas entre las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN's) de conformidad con el artículo 21 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).

de la información a disposición pública que sea suficiente para permitir un examen exhaustivo del asunto (Está en el artículo 22 del ACLAN).

En la práctica, cuando en virtud de una comunicación pública el Secretario o Ministro del Trabajo del territorio donde se presentó la comunicación pública ha solicitado consultas ministeriales al Secretario o Ministro del Trabajo donde supuestamente se cometió la violación, se ha invitado a participar al Secretario o Ministro del Trabajo de la otra Parte. Después de una serie de negociaciones, los Secretarios del Trabajo y el Ministro del Trabajo han celebrado un acuerdo de implementación de las consultas ministeriales, que es un documento signado por las tres Partes donde se plasman los acuerdos a los que se llegaron en relación con los temas tratados en la comunicación pública, y las actividades a desarrollar en su caso.

Si un asunto no se resuelve después de las consultas ministeriales, cualquiera de las Partes consultantes puede solicitar por escrito el establecimiento de un CEE a las otras Partes y al Secretariado, siempre y cuando el asunto se refiera a la aplicación de normas sobre seguridad e higiene en el trabajo, y normas técnicas laborales relacionadas con el comercio, amparadas por leyes laborales mutuamente reconocidas, y que no hayan sido previamente materia de un informe de un CEE.

Evaluaciones para la cooperación

Las evaluaciones para la cooperación tienen como objetivo que un grupo de expertos, denominado CEE, examinen a la luz de los objetivos del ACLAN y en forma no contenciosa, las pautas de conducta de cada una de las Partes en la aplicación de normas sobre seguridad e higiene en el trabajo y normas técnicas laborales, es decir, las leyes y reglamentos, o disposiciones específicas de los mismos, que se relacionen directamente con la prohibición del trabajo forzoso; restricciones sobre el trabajo de menores (exclusivamente en lo que se refiere a la aplicación efectiva de los límites de edad para el trabajo de menores fijado por cada una de las Partes); condiciones mínimas de trabajo, tales como el pago de salario mínimo (exclusivamente en lo que se refiere a la aplicación efectiva del nivel del salario mínimo general fijado por cada una de las Partes), y pago de tiempo extra; eliminación de la discriminación en el empleo; salario igual para hombres y mujeres; prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; indemnización en casos de lesiones de trabajo o de enfermedades ocupacionales; y protección de trabajadores migratorios¹⁴¹.

¹⁴¹ De acuerdo con Néstor de Buen Lozano, la razón por la que no se comprenden dentro de las normas técnicas a los principios laborales relacionados con los derechos colectivos, es por que se buscaba que las comunicaciones públicas no sirvieran como un pretexto para que los gobiernos extranjeros fiscalicen las decisiones de México (Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. "AFL-CIO vs TLC (1994)", en El Trabajo, el derecho y algo más, Porrúa, México, 1995, p. 264). Norma Samaniego de Villarreal señaló que durante la negociación se rechazó categóricamente incluir a los derechos de asociación y sindicalización como temas de controversia porque seguramente se prestarían a la generación de conflictos "sembrados", promovidos por organizaciones opositoras al libre comercio o por intereses particulares de carácter proteccionista. Además, se interferiría con los procedimientos y con las autoridades del trabajo ya establecidas, de acuerdo a las leyes de cada país para resolver los conflictos en estas materias (Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "México. Comentarios del Público", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex5_mx.htm).

Las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo, y las normas técnicas laborales deben estar relacionadas con el comercio, amparadas por leyes laborales mutuamente reconocidas, y no haber sido previamente materia de un informe de un CEE (Está en los artículos 23.1, 23.3, 23.4 y 49 del ACLAN).

Un CEE se integra por tres miembros elegidos de listas de expertos propuestas por las Partes. El presidente debe ser elegido de una lista de expertos elaborada para tal efecto en consulta con la OIT. Los CEE se rigen por las Reglas de Procedimiento de los Comités Evaluadores de Expertos del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte establecidas por el Consejo (Está en los artículos 24.1.a y 24.1.b del ACLAN).

El CEE debe preparar un informe, para lo cual puede solicitar comunicaciones escritas de las Partes y de la población; y examinar información proporcionada por el Secretariado, las OAN, organizaciones, instituciones y personas con conocimientos pertinentes, y el público. Las Partes tienen la oportunidad de revisar y hacer observaciones sobre la información que reciba el CEE, y de presentarle comunicaciones escritas. El Secretariado y las OAN debe proporcionar asistencia administrativa apropiada al CEE (Está en los artículos 24.1.d al 24.1.f y 24.2 del ACLAN).

El CEE debe presentar el proyecto de informe para consideración del Consejo dentro de los ciento veinte días posteriores a su establecimiento o cualquier otro periodo que el Consejo decida. El proyecto de informe debe

contener una evaluación comparativa del asunto en cuestión, sus conclusiones, y las recomendaciones prácticas que puedan ser de utilidad a las Partes, cuando así proceda¹⁴². Las Partes pueden dar su opinión acerca del proyecto, las cuales deben ser tomadas en consideración por el CEE para el informe final (Está en el artículo 25 del ACLAN).

El CEE debe someter un informe final al Consejo dentro de los sesenta días posteriores a la presentación de su proyecto de informe, a menos que el Consejo decida otra cosa. El informe final debe ser publicado en el plazo de treinta días después de su presentación al Consejo, salvo otra disposición del Consejo. Las Partes deben proporcionarse entre ellas y al Secretariado respuestas escritas a las recomendaciones contenidas en el informe del CEE, en el plazo de noventa días después de su publicación. El informe final y las respuestas escritas deben ser sometidas a la consideración del Consejo en su próxima sesión ordinaria. El Consejo puede mantener el asunto bajo revisión (Está en el artículo 26 del ACLAN).

Se considera conveniente señalar que, aún cuando a la fecha no se ha establecido algún CEE, se han emitido diversos comentarios en relación con ellos. Con respecto al espíritu que deben de guardar durante la elaboración de su informe, el Consejo ha manifestado que el propósito principal de un CEE

¹⁴² Las recomendaciones de los CEE no son obligatorias para las Partes, pero su publicidad podría crear presión en las acciones de su gobierno (Cfr. COMPA, Lance. *op. cit.* "The North American Agreement on Labor Cooperation and International Labor Solidarity" (Nuestra traducción), p. 3).

es ofrecer un análisis profesional e independiente sobre un área importante de aplicación de la legislación laboral dentro de una perspectiva comparativa y trinacional para el beneficio mutuo de todas las Partes. De igual forma, considera que este proceso puede ser una forma útil para obtener una nueva perspectiva analítica en importantes áreas de interés mutuo¹⁴³. En relación con los temas que pueden ser analizados por los CEE, algunas personas se han pronunciado en el sentido de que la falta de competencia de los CEE en derechos colectivos es una seria debilidad en el alcance de aplicación del ACLAN; mientras que otras sostienen que, por el contrario, el proceso de los CEE no debe ampliarse hasta incluir las relaciones laborales pues esto podría interferir con los procesos legales internos. En este contexto también se ha subrayado la importancia del carácter no contencioso de los CEE¹⁴⁴.

Cuando el informe final del CEE sea relativo a la aplicación de normas técnicas laborales en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salarios mínimos, cualquiera de las partes puede solicitar consultas a otra con respecto de la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de dichas normas, lo que da inicio al procedimiento de solución de controversias de la quinta parte del ACLAN (Está en el artículo 27.1 del ACLAN).

¹⁴³ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. Primera Parte: Conclusiones del Consejo, Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part1.htm.

¹⁴⁴ SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

III.E.2. Solución de controversias en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

Cuando un asunto en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salarios mínimos, no pudo ser resuelto mediante las consultas y/o evaluaciones para la cooperación, cualquiera de las Partes puede acudir al procedimiento de solución de controversias señalado en la quinta parte del ACLAN, que se divide en tres etapas: las consultas entre las Partes, la celebración de una sesión extraordinaria del Consejo, y la integración de un panel arbitral.

Consultas entre las Partes

Cualquiera de las Partes puede solicitar consultas a otra sobre la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de normas técnicas laborales en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salarios mínimos señalada en el informe final del CEE. Las Partes deben buscar una solución mutuamente satisfactoria. No se considera que una Parte haya incurrido en omisiones en "la aplicación efectiva de sus normas técnicas laborales en materia de seguridad e higiene, trabajo de menores o salario mínimo", en un caso en particular en que la acción u omisión

por parte de las dependencias o de los funcionarios de esa Parte, refleje el ejercicio razonable de su discreción respecto a cuestiones de investigación, persecución, judiciales, regulatorias o de cumplimiento; o resulte de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para la aplicación de la ley a otros asuntos laborales que se consideren de mayor prioridad. La Parte solicitante debe notificar a las otras Partes y el Secretariado sobre la petición. Cualquier Parte puede participar en las consultas previa notificación por escrito a las otras Partes (Está en los artículos 27 y 49 del ACLAN).

Si un asunto no se resuelve en un plazo de sesenta días posteriores al inicio de las consultas, se puede iniciar el procedimiento de solución de controversias mediante la solicitud de una sesión extraordinaria del Consejo (Está en el artículo 28.1 del ACLAN).

Sesión extraordinaria del Consejo

El Consejo debe reunirse dentro de los ciento veinte días posteriores a la solicitud, a menos que se decida otra cosa, para resolver sobre la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de normas de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salarios mínimos que resultó del informe final del CEE, y no pudo ser resuelto mediante consultas entre las Partes. El Consejo puede convocar asesores técnicos, crear grupos de trabajo o de expertos que considere necesarios; recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación u otros procedimientos de solución

de controversias; o formular recomendaciones para que las Partes resuelvan la controversia en una forma mutuamente satisfactoria (Está en los artículos 28.1, 28.3 y 28.4 del ACLAN).

Si un asunto no se resuelve en un plazo de sesenta días posteriores a la reunión del Consejo puede solicitar la integración de un panel arbitral.

Panel arbitral

El panel arbitral se integrará para examinar la presunta pauta persistente de omisiones de una Parte, en la aplicación efectiva de sus normas técnicas en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salario mínimo relacionadas con el comercio o amparadas por leyes laborales mutuamente reconocidas. El panel se integra por cinco panelistas, de los cuales uno es el presidente, elegidos de la lista que para tal efecto tiene el Consejo¹⁴⁵. Cualquier Parte contendiente puede recusar sin causa a cualquier individuo que haya sido propuesto como panelista y no se encuentre en la lista. Las Partes contendientes pueden destituir a los panelistas que incurran en alguna violación al código de conducta (Está en los artículos 29.1, 30.1, 32.1, 32.3 y 32.4 del ACLAN).

¹⁴⁵ El Consejo debe integrar y conservar una lista de cuarenta y cinco individuos designados por consenso por un periodo de tres años, con posibilidad de reelección. Hasta la fecha no se ha integrado esta lista.

Cada panel debe seguir las Reglas Modelo de Procedimiento para analizar la presunta pauta de omisión, a menos que se acuerde otra cosa¹⁴⁶. Los procedimientos deben garantizar como mínimo: a) el derecho a una audiencia ante el panel; b) la oportunidad de presentar alegatos y réplicas por escrito; y c) confidencialidad de la identidad de los panelistas que sostienen opiniones de mayoría o minoría. El panel puede recabar información y asesoría técnica de las personas o grupos que estime pertinente para llevar a cabo el análisis de la presunta pauta de omisión, siempre que las Partes contendientes así lo acuerden (Está en los artículos 33.1, 33.2 y 35 del ACLAN).

La tercera Parte puede participar en los paneles dependiendo del interés sustancial que tenga en el asunto. Si la tercera Parte tiene un interés sustancial, tiene derecho a participar como Parte reclamante, previa entrega de notificación escrita a las Partes contendientes y al Secretariado dentro de los siete días posteriores a la fecha de votación para integración del panel. Si la tercera Parte no tiene un interés sustancial, tiene derecho a asistir a todas las audiencias, a presentar comunicaciones escritas y orales al panel, y a recibir comunicaciones escritas de las Partes contendientes, cuando notifique por

¹⁴⁶ Actualmente las Partes están negociando las Reglas Modelo de Procedimiento de Solución de Controversias de la Parte Quinta del ACLAN, conjuntamente con las Reglas Modelo de Procedimiento de Solución de Controversias de la Parte Quinta del ACAAN. Una vez que culmine la negociación de las reglas, deberán ser aprobadas por el Consejo.

escrito a las Partes contendientes y al Secretariado su interés (Está en los artículos 29.2 y 34 del ACLAN).

El panel debe emitir, dentro de los ciento ochenta días siguientes al nombramiento del último panelista, un informe preliminar que contenga las conclusiones de hecho; la determinación sobre la existencia de una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada; y si es así, sus recomendaciones, cuando las haya, para la solución de la controversia, las cuales normalmente deben ser que la Parte demandada adopte y aplique un plan de acción suficiente para corregir la pauta de no aplicación. Las Partes contendientes pueden hacer observaciones al informe preliminar dentro de los treinta días posteriores. En caso de que existan observaciones, el panel puede solicitar las observaciones de cualquier Parte involucrada; reconsiderar su informe; y llevar a cabo cualquier examen ulterior que considere pertinente (Está en los artículos 33.4, 33.5 y 36.2 del ACLAN).

El panel debe presentar a las Partes contendientes un informe final, donde se señalen los votos particulares sobre las cuestiones en que no haya habido acuerdo unánime, en un plazo de sesenta días, a menos que las Partes hayan acordado otra cosa. Las Partes contendientes deben comunicar al Consejo el informe final del panel dentro de los quince días siguientes. El informe final debe publicarse en los siguientes cinco días (Está en el artículo 37 del ACLAN).

Si existe una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada, las Partes contendientes pueden acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio para subsanarlas, el cual debe comunicarse al Consejo y al Secretariado. Si las Partes no se ponen de acuerdo con el plan de acción o una de ellas considera que la Parte demandada no está cumpliendo con el mismo, se puede solicitar que el panel se reúna nuevamente. Cuando el panel se reúna nuevamente, debe aprobar el plan de acción propuesto por la Parte demandada o establecer uno nuevo. Si el panel se reúne para determinar si la Parte demandada está cumpliendo plenamente con el plan de acción, en caso de que determine que no es así, puede imponerle como sanción una contribución económica (Está en los artículos 38 y 39 del ACLAN).

Se puede solicitar que el panel se reúna de nuevo para que determine si la Parte demandada está cumpliendo con el plan de acción. En caso de que el panel determine que la Parte demandada no ha cumplido o no ha pagado la contribución monetaria que le fue impuesta, en el caso de México y los Estados Unidos la Parte reclamante puede suspender a la demandada los beneficios derivados del TLCAN sobre la base del monto de la contribución fijada y de un máximo de veinte millones de dólares anuales; en el caso de Canadá, la Comisión para la Cooperación Laboral podrá exigir el pago de la

contribución monetaria y el cumplimiento de la decisión del panel, ante un tribunal canadiense competente, pero sin apelación. La suspensión debe durar hasta que el panel considere que la Parte demandada está cumpliendo plenamente con el plan de acción o ha pagado la contribución económica (Está en los artículos 40 y 41 y en los anexos 41A y 41B del ACLAN).

El tiempo que podría durar el procedimiento de solución de controversias es variable. Al respecto Alfredo Hernández Martínez señala que, el procedimiento establecido en la quinta parte del ACLAN es muy extenso, debido a 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 veintidós etapas con tres dictámenes del panel sobre el mismo asunto y varias reuniones extraordinarias del Consejo¹⁴⁷.

En conclusión, el ACLAN no plantea una conexión necesaria entre las comunicaciones públicas, las consultas ministeriales, el establecimiento de un CEE y el procedimiento de solución de controversias. Pero podríamos considerar a las comunicaciones públicas como el principio constitutivo de las consultas y las evaluaciones para la cooperación, y del procedimiento de solución de controversias.

¹⁴⁷ Cfr. HERNANDEZ MARTÍNEZ, Alfredo. *op. cit.*, p. 41.

Consultas y Evaluaciones para la Cooperación y Procedimiento de Solución de Controversias

Mecanismo	Características	Objeto
Consultas entre las OAN	<ul style="list-style-type: none"> • Son consultas de tipo genérico. • Se basan en información a disposición pública sobre descripciones de sus leyes y reglamentos, procedimientos, políticas o prácticas; cambios propuestos a tales procedimientos, políticas o prácticas; y aclaraciones y explicaciones relacionadas con lo anterior. 	<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 las 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 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.
Procedimiento de solución de controversias	<ul style="list-style-type: none"> • Si en virtud de un informe de un CEE se determina la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de sus normas técnicas en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salario mínimo, se podrá solicitar la celebración de consultas entre las Partes. • Si no se pudo solucionar el conflicto en la consulta entre las Partes, se podrá solicitar la celebración de una sesión extraordinaria del Consejo. • Si no se pudo solucionar el conflicto en la sesión extraordinaria del Consejo, se podrá solicitar el establecimiento de un panel arbitral. • El panel se allegará los medios de información necesarios para analizar el caso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de sus normas técnicas en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salario mínimo. • Las pautas deben estar relacionadas con el comercio o amparadas por leyes laborales mutuamente reconocidas.

- Emitirá un informe preliminar con las conclusiones sobre la existencia de una pauta persistente de omisiones. Si es así, emitirá recomendaciones para que corrija la pauta. Las Partes podrán hacer observaciones.
- El panel emitirá un informe final. Si existe una pauta persistente de omisiones, las Partes acordarán un plan de acción.
- Si las Partes no se ponen de acuerdo en un plan de acción o este se cumplió parcialmente, se podrá solicitar el establecimiento del panel nuevamente para que solucione el conflicto.
- El panel podrá aprobar o establecer un plan de acción entre las Partes o imponer una sanción económica a la Parte demandada si no ha cumplido con el plan de acción.
- En caso de que el panel se reúna nuevamente y determine que la Parte demandada no ha cumplido con el plan de acción o no ha pagado la sanción económica, podrá suspenderle los beneficios derivados del TLCAN.

CAPÍTULO IV. COMUNICACIONES PÚBLICAS, PRÁCTICA

Una vez analizadas las comunicaciones públicas como una institución establecida por el ACLAN, es tiempo de ver la manera en que se han desarrollado en la práctica. Se han presentado veintidós comunicaciones públicas por supuestas violaciones cometidas en los territorios de México, Estados Unidos y Canadá. Se abordarán cada una de las comunicaciones públicas, el asunto que tratan, la presunta violación al ACLAN que se denuncia, y una reseña del procedimiento de revisión por las OAN de cada una de las Partes. En el caso de las comunicaciones públicas presentadas por presuntas violaciones cometidas en el territorio de México, se señalará la legislación nacional relevante tratada en las mismas, en donde se hará notar que no se refieren únicamente al incumplimiento de leyes laborales.

Nos percataremos que el proceso de revisión de las comunicaciones públicas ha generado múltiples y variadas críticas acerca de la manera en que se han llevado a cabo, y la actuación de las OAN durante el mismo. Pero no sólo se verá el sentido negativo de las cosas, también apreciaremos las consecuencias positivas que han generado en el territorio de las tres Partes. En un apartado especial se estudiarán las consecuencias que han tenido para México, su contribución a ciertas decisiones que han tomado las autoridades nacionales, y la posibilidad de que pudieran influir en un momento dado en una reforma laboral. Para culminar, se verá la perspectiva de las comunicaciones públicas hacia el futuro.

IV.A. Comunicaciones Públicas presentadas sobre presuntas violaciones en materia laboral cometidas en el territorio de las tres Partes

Se han presentado veintidós comunicaciones públicas dentro del marco del ACLAN. La OAN de México ha recibido cinco comunicaciones públicas sobre presuntas violaciones cometidas en el territorio de Estados Unidos. La OAN de EUA ha recibido catorce comunicaciones públicas, de las cuales doce son por presuntas violaciones cometidas en México y dos en Canadá. La OAN de Canadá ha recibido tres comunicaciones públicas, de las cuales una señala presuntas violaciones cometidas en el territorio de México y dos en el territorio de Estados Unidos.

Las comunicaciones públicas recibidas por la OAN de México alegan presuntas violaciones a los principios laborales de: libertad de asociación y protección del derecho a organizarse (MEX9501 y MEX9801); derecho a la negociación colectiva (MEX9801 y MEX9802); condiciones mínimas de trabajo (MEX9801, MEX9802, MEX9803 y MEX9804); eliminación de la discriminación en el empleo (MEX9802 y MEX9803); prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, e indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales (MEX9801, MEX9802 y MEX9803); y protección de los trabajadores migratorios (MEX9802 y MEX9803). De las cinco comunicaciones públicas recibidas por la OAN de México, en tres solicitó consultas ministeriales (MEX9501, MEX9801 y

MEX9802). Se llevó a cabo una sesión informativa (MEX9802). Dos de las comunicaciones públicas están en proceso de revisión (MEX9803 y MEX9804).

Las comunicaciones públicas recibidas por la OAN de EUA se refieren a la presunta violación de los principios laborales de: libertad de asociación y protección del derecho a organizarse (USA940001, USA940002, USA940003, USA940004, USA9601, USA9602, USA9702, USA9703, USA9801, USA9803, USA9804 y USA9901); derecho a la negociación colectiva (USA9703, USA9804 y USA9901); restricciones sobre el trabajo de menores (USA9802); condiciones mínimas de trabajo (USA9901); eliminación de la discriminación en el empleo (USA9701 y USA9804); prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, e indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales (USA9702, USA9703, USA9804 y USA9901).

De las catorce comunicaciones públicas recibidas por la OAN de EUA, en tres los peticionarios se desistieron antes de que se celebraran las audiencias públicas o el proceso de revisión se completara (USA940004, USA9602 y USA9803). Se efectuaron audiencias públicas en siete comunicaciones públicas (USA940001, USA940002, USA940003, USA9601, USA9701, USA9702 y USA9703). En cinco de las comunicaciones públicas se recomendaron consultas ministeriales (USA940003, USA9601, USA9701, USA9702, y USA9703). La OAN de EUA no aceptó a revisión dos comunicaciones públicas (USA9801 y USA9804). Una está en suspenso en

espera de mayor información de los peticionarios (USA9802). Una comunicación pública está pendiente de admisión (USA9901).

Las comunicaciones públicas recibidas por la OAN de Canadá se refieren a la presunta violación de los principios de: libertad de asociación y protección del derecho a organizarse (CAN98-1); condiciones mínimas de trabajo (CAN98-2); y prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales (CAN98-1 y CAN99-1). De las tres comunicaciones públicas recibidas, la OAN de Canadá solicitó en una consultas ministeriales (CAN98-1), y no aceptó a revisión dos comunicaciones públicas (CAN98-2 y CAN99-1).

De las comunicaciones públicas señaladas, dos se distinguen por referirse a ramas económicas enteras (USA9701, MEX9802 y USA9802); dos cuestionan un acuerdo de cooperación intergubernamental (MEX9804 y CAN98-2); dos cuestiona una ley (USA9804 y CAN99-1); dos cuestionan la libertad de asociación de los trabajadores al servicio del Estado (USA9601 y USA9804); una cuestiona un acto soberano del poder ejecutivo, que es la requisita (USA9801); una se basa en una demanda civil colectiva presentada por el gobierno de México como codemandante (MEX9803); una es por el problema que generan las franquicias en perjuicio del principio de libertad de asociación y protección del derecho a organizarse (USA9803); y tres fueron para fortalecer comunicaciones públicas ya presentadas con anterioridad (USA940004, CAN98-1 y CAN98-2).

El ritmo de presentación de las comunicaciones públicas ha variado considerablemente desde la entrada en vigor del ACLAN. Bodil Damgaard describe con una gráfica de "U" el ritmo de presentación de las comunicaciones públicas entre 1994 y 1997. Considera que la pronunciada baja después del año inaugural se debe indudablemente a una desilusión por los resultados obtenidos en las primeras comunicaciones públicas, lo que moderó significativamente el interés de los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales por dedicar recursos y esfuerzos para presentarlas. Tal fue la decepción que, señala Damgaard, incluso la Comunicación Pública USA940004 fue retirada en protesta del desempeño de la OAN de EUA. El peticionario *United Electrical, Radio and Machine Workers of America* (UE) declaró que no quería seguir legitimando el proceso del ACLAN con su participación hasta que tuvieran elementos que les permitieran creer que la OAN de EUA estaba realmente preparada para efectuar su mandato de proteger los derechos de los trabajadores¹⁴⁸.

Este controvertido inicio fue seguido por tres años durante los cuales las comunicaciones públicas cambiaron de imagen. Para empezar se vio una comunicación pública por presuntas violaciones cometidas en Estados Unidos (MEX9501) que llegó a consultas ministeriales, pero más se observaron tendencias nuevas tales como incluir más peticionarios en cada caso, presentar los casos con más detalle cada vez y, experimentar con comunicaciones

¹⁴⁸ Cfr. DAMGAARD, Bodil. "Cinco años con el Acuerdo Laboral Paralelo" en Trabajos preliminares del Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos, s. ed., México, 1998, p. 6.

públicas que rebasaran la esfera de la planta y denunciaran prácticas referentes a industrias completas (USA9701)¹⁴⁹.

En 1998 hubo un repunte notable en la presentación de las comunicaciones públicas. Este año se caracteriza porque además del incremento de comunicaciones públicas presentadas, las mismas estuvieron repartidas entre las OAN de las tres Partes. Se presentaron diez comunicaciones públicas, de las cuales cuatro fueron ante la OAN de México y cuatro ante la OAN de EUA. La OAN de Canadá recibió por primera vez una comunicación pública, y al final del año ya contaba con dos. Este incremento podría deberse a un mayor conocimiento del instrumento por parte del público, y la alianza entre sindicatos de las tres Partes. En 1999 ha habido un caída dramática en la presentación de comunicaciones públicas. Hasta la fecha sólo se han presentado dos (CAN99-1 y USA9901), una de las cuales no fue admitida a revisión por la OAN de Canadá, y la otra está pendiente de ser admitida a revisión por la OAN de EUA.

A continuación se realizará un análisis de las comunicaciones públicas presentadas hasta la fecha en los territorios de México, Estados Unidos y Canadá, los principios del ACLAN que presuntamente se han violado, y la revisión que se ha llevado de las mismas por parte de las OAN de las tres Partes.

¹⁴⁹ *Idem*

IV.A.1. Comunicaciones Públicas presentadas sobre presuntas violaciones en materia laboral cometidas en el territorio de México

a. Comunicación Pública USA940001 (Honeywell)¹⁵⁰

La Comunicación Pública USA940001 fue presentada a la OAN de EUA por *International Brotherhood of Teamsters (IBT)*, AFL-CIO, el 14 de febrero de 1994. La Comunicación Pública es en relación con las operaciones en Honeywell Manufacturas de Chihuahua, S.A., en Chihuahua, Chihuahua. Señala presuntas violaciones a la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse de los trabajadores de Honeywell, en virtud de que a veintiuno de ellos se les obligó a renunciar o se les despidió debido a su afiliación y actividades sindicales en favor de un sindicato del STIMAHCS, perteneciente al Frente Auténtico del Trabajo (FAT).

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional siguiente¹⁵¹: el artículo 123, apartado A, fracciones XVI, XX al XXII y XXXI de la Constitución de México; los artículos 33, 35, 46 al 50, 354, 356 al 358, 362 al 366, 593, 600, 601, 603 al 605, 612, 621, 623, 871 al 873, 876 al 880, 889, 940

¹⁵⁰ Las OAN de las tres Partes acordaron identificar las comunicaciones públicas con un número que indicara el año y el número de orden de presentación. El año pasado acordaron anteponer al número las tres siglas que identificara al país que recibió la comunicación pública. En la práctica las OAN utilizan, además del número, un nombre para facilitar la identificación de las comunicaciones públicas. Algunos empresarios se han quejado porque regularmente se ha utilizado el nombre de la empresa donde supuestamente se cometió la violación.

¹⁵¹ La legislación nacional que se señala, fue sacada de la legislación mexicana relevante en los informes de revisión de las comunicaciones públicas; y cuando no hubo informe de revisión, fue tomada del texto de la comunicación pública.

y 949 de la LFT; el artículo 76 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación.

La OAN de EUA aceptó a revisión la Comunicación Pública el 15 de abril de 1994. Llevó a cabo el proceso de revisión de la Comunicación Pública junto con la Comunicación Pública USA940002, para lo cual se allegó información y celebró una audiencia pública el 12 de septiembre de 1994. La OAN de EUA emitió el informe de revisión el 12 de octubre de 1994, donde concluyó que la información fue insuficiente para establecer que el gobierno de México falló en aplicar la legislación laboral, por tanto, no recomendaba consultas ministeriales. Sin embargo, la OAN de EUA recomendó que México, Estados Unidos y Canadá desarrollaran conjuntamente actividades cooperativas sobre estos temas.

b. Comunicación Pública USA940002 (General Electric)

La Comunicación Pública USA940002 fue presentada a la OAN de EUA por *United Electrical, Radio and Machine Workers of America* (UE), el 14 de febrero de 1994. La Comunicación Pública es en relación con la operación de la subsidiaria de *General Electric Corporation* denominada Compañía Armadora, S.A (CASA), en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Plantea presuntas violaciones a la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse de los trabajadores de General Electric, en cuanto a que la compañía realizó diversas acciones para frenar las actividades de organización y la distribución de propaganda, además de haber despedido a cerca de veinte activistas sindicales. Se señala también que se presionó a los trabajadores despedidos para que, en caso de que quisieran obtener su indemnización, firmaran formularios en los que renunciaban a su derecho a demandar despido injustificado. La Comunicación Pública también alega presuntas violaciones a las leyes sobre seguridad e higiene en el trabajo de México, y el incumplimiento en el pago de tiempo extra. Estas supuestas violaciones no habían sido presentadas ante las autoridades mexicanas que tienen jurisdicción sobre el asunto, por lo que no fueron analizadas en el momento de la revisión.

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional siguiente: el artículo 123, apartado A, fracciones XVI, XX al XXII y XXXI de la Constitución de México; los artículos 33, 35, 46 al 50, 354, 356 al 358, 362 al 366, 593, 600, 601, 603 al 605, 612, 621, 623, 871 al 873, 876 al 880, 889, 940 y 949 de la LFT; el artículo 76 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación.

La OAN de EUA aceptó a revisión la Comunicación Pública el 15 de abril de 1994. Llevó a cabo el proceso de revisión de la Comunicación

Pública junto con la Comunicación Pública USA940001, para lo cual buscó información y celebró una audiencia pública el 12 de septiembre de 1994. La OAN de EUA emitió el informe de revisión el 12 de octubre de 1994, donde concluyó que la información fue insuficiente para establecer que el gobierno de México falló en aplicar la legislación laboral, por consiguiente, no recomendaba consultas ministeriales. Sin embargo, la OAN de EUA recomendó que México, Estados Unidos y Canadá desarrollaran conjuntamente actividades cooperativas sobre estos temas.

c. Comunicación Pública USA940003 (Sony)

La Comunicación Pública USA940003 fue presentada ante la OAN de EUA por cuatro organizaciones de derechos de los trabajadores y derechos humanos encabezadas por *International Labor Rights Education and Research Fund* (ILRERF), *American Friends Service Committee* y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD), el 16 de agosto de 1994. La Comunicación Pública es sobre las operaciones de una subsidiaria de *Sony Corporation* denominada Magnéticos de México, en Nuevo Laredo Tamaulipas. Se alegan supuestas violaciones relativas a la libertad de asociación y la protección del derecho a organizarse, porque la compañía interfirió en la elección de los delegados sindicales; colaboró con la policía para reprimir a los huelguistas; y molestó, intimidó y despidió a activistas de un sindicato independiente. Se denuncia que el gobierno de México se había negado en forma arbitraria a otorgar el registro al sindicato independiente.

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional siguiente: el artículo 123, apartado A, fracción XVI de la Constitución de México; los artículos 356, 364 al 366 y 371 de la LFT; y el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación.

La OAN de EUA aceptó a revisión la Comunicación Pública el 13 de octubre de 1994. Obtuvo información y celebró una audiencia pública el 13 de febrero de 1995. La OAN de EUA emitió el informe de revisión donde recomendó consultas ministeriales sobre el tema del registro sindical en México, el 11 de abril de 1995. Los Secretarios del Trabajo de México y Estados Unidos y el Ministro de Canadá celebraron un acuerdo de implementación de las consultas ministeriales, el cual incluyó la realización de una serie de programas diseñados para comprender las preocupaciones de las tres Partes, las cuales se efectuaron entre 1995 y 1996.

Los peticionarios posteriormente solicitaron que las consultas ministeriales fueran reabiertas, argumentando que los problemas señalados en la Comunicación Pública original continuaban. El Secretario del Trabajo de Estados Unidos instruyó a la OAN de EUA para que diera seguimiento de los temas señalados en la Comunicación Pública, hiciera una relación de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México relacionadas con los temas, y al final le presentara un reporte. La OAN de EUA presentó el reporte del seguimiento el 4 de diciembre de 1996.

d. Comunicación Pública USA940004 (General Electric)

La Comunicación Pública USA940004 fue presentada a la OAN de EUA por *United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE)*, como una comunicación pública suplementaria a la Comunicación Pública USA940002, el 12 de septiembre de 1994. El peticionario se desistió de la Comunicación Pública el 25 de enero de 1995 porque, según señaló, no quería seguir legitimando el proceso del ACLAN con su participación hasta tener elementos que le permitieran creer que la OAN de EUA estaba realmente preparada para efectuar su mandato de proteger los derechos de los trabajadores.

e. Comunicación Pública USA9601 (SUTSP)

La Comunicación Pública USA9601 fue presentada ante la OAN de EUA por tres grupos de derechos laborales y derechos humanos: *International Labor Rights Fund (ILRF)*, *Human Rights Watch/Americas (HRW)* y la ANAD, el 13 de junio de 1996. La Comunicación Pública es en relación con el Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca (SUTSP) de la SEMARNAP. Señala presuntas violaciones a la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse de los trabajadores al servicio del Estado y cuestiona la imparcialidad de los tribunales. El problema surgió cuando se fusionó la Secretaría de Pesca con la Secretaría de Agricultura y Recursos

Hidráulicos para formar la SEMARNAP. El SUTSP, con la representación de aproximadamente dos mil trescientos trabajadores, intentó representar a todos los empleados de la SEMARNAP, que en ese entonces contaba con veinte mil trabajadores aproximadamente.

El SUTPS solicitó al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) el cambio de nombre para reflejar el de la SEMARNAP. El TFCA negó la solicitud aduciendo que puesto que la Secretaría de Pesca había dejado de existir, el sindicato ya no existía. Esta decisión fue ratificada por el juzgado de distrito competente, pero el SUTSP continuó con su registro. El TFCA registró al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, nuevo sindicato creado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), y canceló el registro del SUTSP. El SUTSP apeló la decisión del TFCA de reconocer al nuevo sindicato de la FSTSE sin haber sido oído ni vencido en juicio, y el juzgado de distrito competente ordenó al TFCA que cancelara el registro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. El TFCA no notificó de ello en forma oficial a la SEMARNAP, lo cual evitó que en la práctica el SUTSP realizara funciones de representación sindical. El TFCA otorgó al SUTSP, en respuesta a la resolución del juzgado de distrito competente, únicamente un reconocimiento limitado para representar al sindicato en los procedimientos legales ante el TFCA y otros tribunales. El juzgado de distrito competente determinó que este reconocimiento restringido era ilegal. El TFCA celebró elecciones entre los dos

sindicatos en pugna y el sindicato de la FSTSE ganó con el 84% de los votos y fue registrado por el TFCA. El SUTSP objetó las elecciones por haber sido injustas, pero el TFCA rechazó estas objeciones porque únicamente afectaban al 1% de la votación. Cuando el TFCA otorgó el reconocimiento al sindicato de la FSTSE, canceló el registro del SUTSP. El SUTSP apeló. La apelación fue concedida y el SUTSP siguió teniendo reconocimiento.

Estas decisiones por parte del TFCA generaron dos cuestionamientos: a) el hecho de que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado permita la existencia de un sólo sindicato por dependencia, y establezca a la FSTSE como única federación reconocida por el Estado a la que se pueden unir los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado viola el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación; y b) la dudable imparcialidad del TFCA, ya que está integrado por grupos de tres miembros, uno de ellos designado por el gobierno, el otro designado por la FSTSE, y un presidente que eligen entre los dos.

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional siguiente: el artículo 9 y 123, apartado A, fracción X de la Constitución de México; los artículos 68, 71 al 73 y 78 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación; el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

y el artículo 8.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La OAN de EUA aceptó a revisión la Comunicación Pública el 29 de julio de 1996. Durante el proceso de revisión celebró una audiencia pública en el Departamento del Trabajo en Washington, D.C., el 3 de diciembre de 1996. Se emitió el informe de revisión recomendando consultas ministeriales sobre los estatutos de los tratados y las disposiciones constitucionales que protegen la libertad de asociación, el 27 de enero de 1997. En virtud de las consultas ministeriales, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá establecieron en los acuerdos de implementación, intercambiar información disponible suficiente que permitiera un examen completo de los temas planteados en la Comunicación Pública. Esto incluyó un seminario abierto al público, el cual se llevó a cabo en Baltimore, Maryland, el 4 de diciembre de 1997.

Los peticionarios presentaron una solicitud de reconsideración sobre la base de que, algunos de los temas planteados en la Comunicación Pública original no habían sido tratados adecuadamente por la OAN de EUA en su informe, el 3 de diciembre de 1997. La OAN de EUA rechazó la solicitud con fundamento en que los temas planteados ya habían sido adecuadamente revisados, el 20 de abril de 1998.

f. Comunicación Pública USA9602 (Maxi-Switch)

La Comunicación Pública USA9602 fue presentada a la OAN de EUA por *Communications Workers of America* (CWA), el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBS), el 11 de octubre de 1996. La Comunicación Pública es en relación con la empresa Maxi-Switch, S.A. de C.V., en Cananea, Sonora.

Plantea presuntas violaciones en materia de libertad de asociación y protección del derecho a organizarse, ya que cuando el Sindicato de Trabajadores de Maxi-Switch (FESEBS), comenzó a realizar actividades de organización sindical en la empresa, la compañía recurrió a las amenazas y a la intimidación para convencer a los trabajadores de que abandonaran el sindicato, despidió a los activistas sindicales, presionó a otros para que firmaran su renuncia y firmó un "contrato de protección" con un "sindicato fantasma". El Sindicato de Trabajadores de Maxi-Switch intentó obtener su registro ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA) de Hermosillo, quien lo negó en enero de 1995. El sindicato afectado interpuso amparo directo ante el juzgado de distrito competente por violaciones de forma y fondo en la resolución, quien se lo concedió para el efecto de que nuevamente se dictara la resolución subsanando las deficiencias de forma. La JLCA de Hermosillo negó nuevamente el registro en abril de 1996.

Se denuncia también que el gobierno de Mexico no cumplió con su obligación de garantizar que los tribunales laborales sean imparciales, independientes, justos, equitativos y transparentes, puesto que el presidente y representante gubernamental de la JLCA de Hermosillo es miembro de la confederación sindical rival, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), a la que pertenece el "sindicato fantasma". Otra supuesta violación por parte de la JLCA de Hermosillo es su falta de acción por meses en los juicios por despido injustificado promovidos por los trabajadores que fueron despedidos supuestamente por sus actividades sindicales.

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional siguiente: los artículos 14, 16, 123, apartado A, fracción XVI y 123, apartado B, fracción X de la Constitución de México; los artículos 48, 133, 354 al 360, 364 al 366, 374 al 376, 381 y 386 al 389 de la LFT; los artículos 1 al 8, 10 y 11 del Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación; y los artículos 1, 3 y 4 del Convenio 135 de la OIT, sobre la protección y facilidades de los trabajadores en la empresa.

La OAN de EUA aceptó a revisión la Comunicación Pública el 10 de diciembre de 1996. Los peticionarios se desistieron de la Comunicación Pública el 15 de abril de 1997, antes de la audiencia pública que iba a celebrarse en Tucson, Arizona, el 18 de abril de 1997, argumentando que los temas planteados en la misma ya habían sido resueltos favorablemente por una resolución de una autoridad mexicana.

g. Comunicación Pública USA9701 (Discriminación en las maquiladoras)

La Comunicación Pública USA9701 fue presentada ante la OAN de EUA por *International Labor Rights Fund* (ILRF), *Human Rights Watch/Americas* (HRW) y la ANAD, el 16 de mayo de 1997. La Comunicación Pública es en relación con la discriminación de las mujeres mediante el uso de pruebas de embarazo antes de la contratación y el despido de mujeres embarazadas en la industria maquiladora en México. Se denuncian supuestas violaciones en materia de eliminación de la discriminación en el empleo con base en el sexo, ya que las compañías, muchas de las cuales son subsidiarias de compañías estadounidenses, regularmente solicitan a los candidatos al empleo de sexo femenino que verifiquen su estado de embarazo como una condición para el empleo, y lo niegan a mujeres que estén embarazadas. Además, se señala que algunos patrones en las maquiladoras maltratan y/o despiden trabajadoras embarazadas con la finalidad de evitar el pago del seguro de maternidad.

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional siguiente: el artículo 123, apartado A, fracción V de la Constitución de México; los artículos 3, 38, 46 al 55, 133, fracción I, 164, 170, 530, 540, 541, 604 y 621 de la LFT; los artículos 110 y 170 de la Ley del Seguro Social; los artículos 1 al 3 del Convenio 111 de la OIT, sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación; y los artículos 11, 17, 18 y 27 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

La OAN de EUA aceptó a revisión la Comunicación Pública el 14 de julio de 1997, y celebró una audiencia pública en Brownsville, Texas, el 19 de noviembre de 1997. La OAN de EUA emitió el informe de revisión donde recomendó consultas ministeriales con el propósito de averiguar el ámbito de protección en contra de la discriminación por sexo con base en el embarazo de las leyes mexicanas y su efectivo cumplimiento por las autoridades competentes, el 12 de enero de 1998.

Los Secretarios del Trabajo de México y Estados Unidos y el Ministro de Canadá celebraron un acuerdo de implementación de consultas ministeriales el 21 de octubre de 1998, donde acordaron reunirse y tratar los temas planteados en la Comunicación Pública, además de coordinar una conferencia. En cumplimiento de los acuerdos de implementación, se celebró la Conferencia sobre la Protección de los Derechos Laborales de la Mujer Trabajadora, en Mérida, Yucatán, el 1º y 2 de marzo de 1999; México y Canadá llevaron a cabo sesiones para educar a los trabajadores cerca de la frontera entre México y Estados Unidos acerca del tema; y se realizaron dos sesiones informativas simultáneas en la frontera de México y Estados Unidos, "La mujer en el lugar de trabajo – Conoce tus derechos", en McAllen, Texas, y "Los Derechos Laborales y la Protección de las Mujeres Trabajadoras en América del Norte", en Reynosa Tamaulipas, el 17 y 18 de agosto de 1999. Está pendiente que el Secretariado prepare un informe al Consejo sobre los temas

tratados durante las actividades realizadas en cumplimiento de los acuerdos de implementación de la Comunicación Pública.

h. Comunicación Pública USA9702 (Han Young)

La Comunicación Pública USA9702 fue presentada ante la OAN de EUA por *Support Committee for Maquiladora Workers (SCMW)*, *International Labor Rights Fund (ILRF)*, la ANAD y el STIMAHCS, el 30 de octubre de 1997. La Comunicación Pública es en relación con las actividades de organización y una elección en Han Young de México, S.A. de C.V., en Tijuana, Baja California Norte. La OAN de EUA aceptó a revisión la Comunicación Pública el 17 de noviembre de 1997. Una enmienda fue presentada por *Maquiladora Health and Safety Support Network, Worksafe! (Southern California Chapter)*, *United Steelworkers of America (USWA)*, *United Auto Workers (UAW)* y *Canadian Auto Workers (CAW)*, el 9 de febrero de 1998.

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional relacionada con la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse siguiente: los artículos 9 y 123, apartado A, fracción XVI de la Constitución de México; los artículos 47, 133, 356 al 385, 387 al 389, 395, 527, 604 al 675, 870 al 899 y 931 de la LFT; y el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación.

En relación con la seguridad e higiene aborda la legislación nacional siguiente: los artículos 509, 511, 512, 527-A, 529, 541, 992, 994, fracción V, 1008 y 1010 de la LFT; los artículos 42 al 71 y 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; el Convenio 120 de la OIT, sobre la higiene en el comercio y en las oficinas; el Convenio 155 de la OIT, sobre la seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo; el Convenio 161 de la OIT, sobre servicios de salud en el trabajo; el Convenio 170 de la OIT, sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo; los artículos 3 al 13, 114 al 126 y 165 al 168 del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo; el artículo 15 del Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo; y el artículo 37 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo¹⁵².

En la primera parte de la Comunicación Pública se señalan presuntas violaciones a la libertad sindical y protección del derecho a organizarse, cuando los trabajadores de Han Young se organizaron para crear un sindicato independiente afiliado al STIMAHCS, que los ayudara a mejorar las condiciones existentes en la empresa como: falta de respeto al escalafón, bajos salarios, falta del reparto de utilidades y bono de fin de año, necesidad de un

¹⁵² El Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo del Diario Oficial de la Federación de 17 de junio de 1983, y el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo del Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 1982, fueron abrogados por el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 1998.

comedor para trabajadores, y necesidad de un médico dentro de la empresa. El STIMAHCS demandó la titularidad del contrato colectivo de la empresa Han Young ante la JLCA de Tijuana, que hasta entonces detentaba la Unión de Trabajadores de Oficios Varios "José María Larroque" de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC). Se llevó a cabo la prueba de recuento al parecer bajo una serie de irregularidades como fueron actos de violencia por parte de la empresa, y la JLCA de Tijuana no verificó que las personas que votaran durante el recuento tuvieran derecho a hacerlo. El resultado preliminar del recuento fue en favor del sindicato del STIMAHCS. El STIMAHCS y la CROC objetaron la prueba. La JLCA de Tijuana dictó laudo definitivo en el que negó al STIMAHCS la titularidad del contrato colectivo, por considerar que el recuento no era prueba suficiente para acreditar el derecho a la titularidad del contrato colectivo; además, en vista de que el sindicato estaba constituido como un sindicato de industria con domicilio en Naucalpan de Juárez, Estado de México, carecía de legitimidad para afiliar trabajadores en Baja California Norte. El STIMAHCS interpuso juicio de amparo directo en contra del laudo definitivo ante el tribunal colegiado de circuito en materia del trabajo competente.

El 16 de diciembre de 1997, los dos sindicatos en pugna, con la participación de las autoridades locales del gobierno de Baja California Norte y la STPS, acordaron realizar un recuento administrativo obligándose a respetar

el resultado¹⁵³. El STIMAHCS ganó la elección por cuatro votos y notificó a la OAN de EUA que se desistía de la Comunicación Pública, el 14 de enero de 1998. Sin embargo, como los otros peticionarios no se desistieron, la OAN de EUA no dio por concluida la revisión.

Se celebró una audiencia pública en San Diego, California, el 18 de febrero de 1998. La OAN de EUA emitió su informe de revisión sobre la primera parte, en donde se recomendó consultas ministeriales, el 28 de abril de 1998. Los Secretarios del Trabajo de México y Estados Unidos llevaron a cabo consultas ministeriales, y las negociaciones del acuerdo de implementación de las consultas ministeriales todavía están pendientes.

La segunda parte de la Comunicación Pública plantea temas de seguridad e higiene de los trabajadores de la planta de Han Young. Esta parte fue abordada en un segundo informe el 6 de agosto de 1998. En el informe de revisión, la OAN de EUA recomienda consultas ministeriales sobre los temas de seguridad e higiene planteados. Los Secretarios del Trabajo de México y Estados Unidos se reunieron para tratar el tema en octubre de 1998. Las negociaciones del acuerdo de implementación de las consultas ministeriales están pendientes.

¹⁵³ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. "Concluye conflicto en la empresa Han Young", Boletín de Prensa # 129/97, 19 de diciembre de 1997, en http://www.stps.gob.mx/index_13.htm.

i. **Comunicación Pública USA9703 (Itapsa)**

La Comunicación Pública USA9703 fue presentada a la OAN de EUA por *Echlin Workers Alliance* y un grupo de sindicatos de Estados Unidos y Canadá, el cual incluye a *Canadian Auto Workers*, *International Brotherhood of Teamster* (IBT), *UNITE*, *United Electrical, Radio and Machine Workers of America* (UE), *United Paperworkers International Union* (UPIU) y *United Steelworkers of America*, el 15 de diciembre de 1997. Veinticuatro organizaciones adicionales, incluyendo organizaciones no gubernamentales, grupos de derechos humanos y sindicatos laborales de las tres Partes, fueron señalados como organizaciones preocupadas en la Comunicación Pública. La Comunicación Pública es en relación con actividades sindicales dentro de la empresa maquiladora Itapsa en Ciudad de los Reyes, Estado de México.

Se alegan presuntas violaciones a la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse, ya que cuando los trabajadores de Itapsa intentaron organizarse en un sindicato independiente afiliado al STIMAHCS, enfrentaron intimidación y acoso por parte de la empresa y del sindicato de la CTM existente. Se despidieron aproximadamente a cincuenta trabajadores por apoyar al STIMAHCS. Los trabajadores despedidos solicitaron su reinstalación, la cual fue concedida por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), pero la empresa se negó a cumplir la decisión. La JFCA no obligó a la empresa a que acatará su resolución.

El otro principio que supuestamente se viola es el derecho a la negociación colectiva, ya que el STIMAHCS solicitó ante la JFCA la titularidad del contrato colectivo de Itapsa, por lo que la JFCA señaló fecha para la celebración del procedimiento de recuento para determinar al sindicato con la mayor representación dentro de la empresa. La JFCA cambió la fecha del recuento sin avisar al STIMAHCS, lo que ocasionó que la empresa identificara a los que apoyaban al sindicato independiente, quienes fueron acosados y despedidos. El procedimiento de recuento se llevó a cabo bajo un ambiente de intimidación y violencia, y se le permitió votar a personas que no tenían derecho a hacerlo. La JFCA se negó a suspender la elección y certificó los resultados, sin hacer referencia a estas irregularidades, lo que dio el triunfo al sindicato de la CTM.

La Comunicación Pública indica asimismo presuntas violaciones al principio de prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, ya que las autoridades laborales no habían exigido a la empresa que proporcionara a los trabajadores el equipo adecuado para el manejo de asbestos, mantuviera ventilado el lugar de trabajo, efectuara el mantenimiento necesario de los equipos, y estableciera los procedimientos necesarios para prevenir que los trabajadores sufrieran la pérdida de algún miembro o la vida.

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional siguiente: los artículos 9 y 123, apartado A de la Constitución de México; los artículos 47, 133, 357, 358, 365, 371, 395, 604 al 675, 873, 874, 883 al 899 y 931 de la LFT;

y el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación.

La OAN de EUA aceptó a revisión la Comunicación Pública el 30 de enero de 1998. Se celebró una audiencia pública en Washington, D.C., el 23 de marzo de 1998. La OAN de EUA emitió su informe de revisión donde recomendó consultas ministeriales sobre los temas de libertad de asociación y seguridad e higiene planteados, el 31 de julio de 1998. Las consultas ministeriales se llevaron a cabo en octubre de 1998. Las negociaciones para el acuerdo de implementación de las consultas ministeriales están pendientes.

j. Comunicación Pública CAN98-1 (Itapsa)

La Comunicación Pública CAN98-1 fue presentada a la OAN de Canadá por *Canadian Office of the United Steelworkers of America* junto con otros once sindicatos y treinta y un organizaciones de las tres Partes, el 6 de abril de 1998. La Comunicación Pública plantea substancialmente los mismos temas que la Comunicación Pública USA9703, sobre la presunta violación de los principios de libertad de asociación y protección del derecho a organizarse, y la seguridad e higiene de los trabajadores de la planta maquiladora de Itapsa, ubicada en Ciudad de los Reyes, Estado de México.

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional relacionada con la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse

siguiente: los artículos 9, 123, apartado A, fracciones XVI, XXII, XXVII y XXXI, 103, 107 y 128 de la Constitución de México; los artículos 5, 17, 33, 47, 50, 133, 135, fracción I, 354, 356 al 358, 368, 371, 374, 375, 389, 395, 652, 671, 685, 688 al 693, 707, 728, 729, 739 al 754, 762, 784, 841, 870, 878 al 880, 883, 885, 890, 895, 899, 910, fracción IV, 930, 931, 939, 940 y 946 de la LFT; los artículos 2 y 3 del Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación; los artículos 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En relación con la seguridad e higiene aborda la legislación nacional siguiente: el artículo 123, apartado A, fracciones XIII, XV y XXXI de la Constitución de México; los artículos 132, fracciones VII, XIII, XVI, XVIII, XXIV y XXXVIII, 134, fracciones I y II, 153-B, 153-F, 504, fracciones I y III, 509, 511, 512, 512-D, 541, 542, 547, 548, 992, 994, fracción V y 1008 de la LFT; los artículos 2, fracción II.a, 3, fracción IX, 38, fracción V, 40, fracciones I, V, VII, XI y XVII, 52, 56, 112, 112-A, 113 y 115 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; los artículos 6.2.b, 6.2.d, 10.1 y 10.2 del Convenio 150 de la OIT, sobre la administración del trabajo: cometido, funciones y organización; los artículos 4, 5, 9 al 11, 16.1 al 16.3, 19.b al 19.f y 21 del Convenio 155 de la OIT, sobre la seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo; los artículos 13 al 15 del Convenio 161 de la OIT, sobre servicios de salud en el trabajo; los artículos 4, 7, 8.1, 10, 12.a al 12.d, 13.1, 13.2.a, 15, 17.1, 17.2, 18.1 y 18.2 del Convenio 170 de la OIT, sobre la seguridad en la utilización de los

productos químicos en el trabajo; los artículos 13, 15, 17, fracciones III al VII, XI y XIII, 18, fracciones I al III y VII, 62, 63, 82 al 84, 99 al 101, 103, 104, 106, 107, 109, 126, 130, 163 y 165 al 168 del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo; los artículos 8, fracciones I, IV y VI, 9, fracciones III al IV, 10, 13, 14, 17 al 20, 23, 26, 28, fracciones I y V, 38 y 41 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral; los artículos 17, fracciones I, IV, IX al XI, XVIII y XXI y 22, fracciones I al IV del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; normas oficiales mexicanas: NOM-009-STPS-1994, relativa a las condiciones de seguridad e higiene para el almacenamiento, transporte y manejo de sustancias corrosivas, irritantes y tóxicas en los centros de trabajo; NOM-010-STPS-1994, relativa a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se produzcan, almacenen o manejen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral; NOM-016-STPS-1994, relativa a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo referente a ventilación; NOM-017-STPS.1994, relativa al equipo de protección personal para los trabajadores en los centros de trabajo; y NOM-116-STPS-1996, norma oficial mexicana: seguridad-respiradores purificadores de aire contra partículas nocivas.

La OAN de Canadá aceptó a revisión la Comunicación Pública el 4 de junio de 1998, y celebró dos reuniones públicas para obtener información el 14 de septiembre y 5 de noviembre de 1998. La OAN de Canadá presentó la primera parte de su informe de revisión sobre los temas de libertad de

asociación y protección del derecho a organizarse planteados, el 11 de diciembre de 1998. La segunda parte del informe de revisión sobre los temas de seguridad e higiene fue emitido el 12 de marzo de 1999. Canadá solicitó formalmente consultas ministeriales a México sobre ambos informes el 31 de marzo de 1999. Están pendientes las negociaciones para los acuerdos de implementación de las consultas ministeriales.

k. Comunicación Pública USA9801 (Aeroméxico)

La Comunicación Pública USA9801 fue presentada a la OAN de EUA por *Association of Flight Attendants, AFL-CIO*, el 17 de agosto de 1998. La Comunicación Pública es en relación con los sobrecargos de Aerovías de México, S.A. de C.V. (Aeroméxico). Plantea presuntas violaciones a la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse de los miembros de la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación de México (ASSA), cuando durante la huelga que habían estallado el 31 de mayo de 1998, para solicitar a Aerovías de México la revisión y cumplimiento de su contrato colectivo de trabajo, el Presidente de México emitió un decreto de requisa de todos los bienes de Aerovías de México, S.A. de C.V., el 1º de junio de 1998, lo que obligó a los trabajadores a regresar a su trabajo a riesgo de enfrentar una posible sustitución.

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional siguiente: el artículo 123, apartado A, fracción XVII de la Constitución de México; los

artículos 440 al 443, 449 y 450, fracciones II y IV de la LFT; los artículos 2, 3 y 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación; y los artículos 1 y 83 de la Ley de Aviación Civil.

La OAN de EUA no aceptó a revisión la Comunicación Pública, el 19 de octubre de 1998, porque a pesar de que señala temas relevantes de la legislación laboral en México, se considera que su revisión no iría más allá de los objetivos del ACLAN. Por otra parte, consideró que el Presidente de México emitió el decreto de requisición conforme a la Constitución de México, la Ley de Aviación Civil y la Ley de Vías Generales de Comunicación, que lo autorizan a hacerlo cuando esté en peligro la economía nacional. Además, después de que se emitió el decreto, los sobrecargos regresaron a trabajar y llegaron a un acuerdo con la empresa sobre la revisión del contrato colectivo, dando por concluida la huelga. Sin embargo, la OAN de EUA se comprometió a emprender un proyecto de investigación para evaluar la forma en la que las tres Partes reconcilian el tema del derecho de huelga con el interés nacional de seguridad y bienestar común.

I. Comunicación Pública USA9802 (Florida Tomato Exchange)

La Comunicación Pública USA9802 fue presentada a la OAN de EUA por *Florida Tomato Exchange*, el 28 de septiembre de 1998. La Comunicación Pública es en relación con la utilización de menores trabajadores en la producción de fruta y vegetales en México. Plantea presuntas violaciones

a las restricciones sobre el trabajo de menores. La OAN de EUA mantiene la Comunicación Pública en suspenso en espera de información adicional a solicitud de los peticionarios.

La Comunicación Pública aborda la legislación nacional siguiente: el artículo 123, apartado A, fracción III de la Constitución de México; y los artículos 173 al 180 de la LFT.

m. Comunicación Pública USA9901 (Taesa)

La Comunicación Pública USA9901 fue presentada a la OAN de EUA por *Association of Flight Attendants (AFA)* y la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación de México (ASSA), el 10 de noviembre de 1999. La Comunicación Pública es en relación con las condiciones de trabajo en la aerolínea Taesa. Señala presuntas violaciones en materia de libertad de asociación y protección del derecho a organizarse, derecho a la negociación colectiva, condiciones mínimas de trabajo y prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales. En particular señala que el gobierno de México ha fallado en garantizar la realización de elecciones justas, prevenir despidos injustificados como represalias durante una campaña de organización sindical, falta del pago efectivo de tiempo extra y de las deducciones del sueldo requeridas por el ISSSTE. También señalan condiciones de trabajo inseguras, incluyendo una inadecuada capacitación y falta de mantenimiento de aeronaves. Está pendiente que la OAN de EUA decida si la admite a revisión.

IV.A.2. Comunicaciones Públicas presentadas sobre presuntas violaciones en materia laboral cometidas en el territorio de los Estados Unidos de América

a. Comunicación Pública MEX9501 (Sprint)

La Comunicación Pública MEX9501 fue presentada a la OAN de México por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), el 9 de febrero de 1995. La Comunicación Pública es en relación con la empresa "La Conexión Familiar", una subsidiaria de *Sprint Corporation*, en San Francisco California. Señala presuntas violaciones en materia de libertad de asociación y protección del derecho a organizarse, ya que cuando los trabajadores de "La Conexión Familiar" trataron de organizar un sindicato independiente dentro de la empresa, fueron intimidados y se les amenazó con trasladar la empresa a otro lugar si continuaban organizándose. Una semana antes de las elecciones, Sprint cerró la empresa y despidió a cerca de doscientos cuarenta trabajadores.

La OAN de México aceptó a revisión la Comunicación Pública en febrero de 1995, y emitió el informe de revisión donde recomendó consultas ministeriales para el efecto de que se analizara el cierre de empresas, el 31 de mayo de 1995. Como parte del acuerdo de implementación de las consultas ministeriales, el Departamento del Trabajo de Estados Unidos celebró un foro público en San Francisco, California. Además, los Secretarios del Trabajo de México y Estados Unidos y el Ministro de Canadá instruyeron al Secretariado para que realizara un estudio sobre los efectos del cierre repentino de

empresas y el principio de libertad de asociación y protección del derecho a organizarse de los trabajadores en las tres Partes. El estudio denominado "Los efectos del cierre repentino de empresas sobre la libertad de asociación y el derecho a organizarse en Canadá, los Estados Unidos de América y México" se terminó e hizo público el 9 de junio de 1997.

b. Comunicación Pública MEX9801 (Solec)

La Comunicación Pública MEX9801 fue presentada a la OAN de México por la Unión Internacional de Trabajadores de las Industrias Petrolera, Química y Atómica Local 1-675, el Sindicato de Trabajadores de Industria y Comercio "6 de octubre", la Unión de Defensa Laboral Comunitaria y el Comité de Apoyo para los Trabajadores de las Maquiladoras, el 13 de abril de 1998. La Comunicación Pública es en relación con la empresa *Solec, International, Inc.*, en Carson, California.

Plantea presuntas violaciones a la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse, ya que cuando los trabajadores de Solec se organizaron en la Unión Internacional de Trabajadores de las Industrias Petrolera, Química y Atómica Local 1-675, la empresa realizó una serie de prácticas tendientes a desincentivar la sindicalización. Contrató un "consejero antisindical" para que hostigara y amenazara a los trabajadores con despedirlos o cerrar la empresa si apoyaban al sindicato, y les ofreciera compensaciones económicas a cambio de hablar en contra del mismo. Otra presunta violación

que se menciona es al derecho a la negociación colectiva, en relación con la solicitud de representación sindical de la Unión Internacional de Trabajadores de las Industrias Petrolera, Química y Atómica Local 1-675 ante la Junta Nacional de Relaciones Laborales (JNRL) Sección 31. Los peticionarios consideran que la tardanza de la JNRL Sección 31 para llevar a cabo el proceso de elección de representación sindical, y de la JNRL de Washington, D.C. para resolver los recursos interpuestos por Solec, permitieron que la empresa realizara prácticas tendientes a desanimar a los trabajadores en su apoyo al sindicato.

En materia de presuntas violaciones a la condiciones mínimas de trabajo, los peticionarios señalan la existencia de trabajadores que han laborado por un lapso amplio de tiempo y no han recibido incremento en el salario o este ha sido mínimo; la falta de pago diferencial a los trabajadores del turno nocturno; la violación del pago de horas extras; la contratación de trabajadores que perciben un salario mayor de los que ya tienen tiempo trabajando en la empresa realizando el mismo trabajo; la promoción de trabajadores por "favoritismo"; el despido trabajadores por tratar de hacer efectivos sus derechos; y el impedimento a los trabajadores de ejercer el derecho de revisar sus archivos de personal completos y tarjetas registradoras.

Las supuestas violaciones sobre seguridad e higiene que señala la Comunicación Pública, se derivan de la inadecuada actuación de la Oficina de Administración de Seguridad e Higiene en la vigilancia del cumplimiento de las

normas sobre seguridad e higiene en Solec, lo que propició que los trabajadores desarrollaran su trabajo expuestos a riesgos de trabajo, como es la existencia de metales pesados nocivos en el ambiente del lugar de trabajo. La presunta violación al principio de eliminación de la discriminación en el empleo por razón de raza consiste en que los latinoamericanos y afroamericanos son víctimas de violaciones en materia de contratación y ascensos en el empleo.

La OAN de México aceptó a revisión la Comunicación Pública el 10 de julio de 1998. La OAN de México emitió su informe de revisión donde recomendó al Secretario del Trabajo y Previsión Social la celebración de consultas ministeriales en materia de seguridad e higiene, condiciones mínimas de trabajo, eliminación de la discriminación en el empleo en razón de raza, y libertad de asociación y protección del derecho a organizarse, el 30 de agosto de 1999. Están pendientes las consultas ministeriales.

c. Comunicación Pública MEX9802 (Manzana)

La Comunicación Pública MEX9802 fue presentada a la OAN de México por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCS), la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), el FAT y el Frente Democrático Campesino (FDC), el 27 de mayo de 1998. La Comunicación Pública es en relación con trabajadores migratorios en la industria de la manzana del estado de Washington. Se señalan presuntas violaciones a la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse,

cuando los trabajadores de *Washington Fruit Corp.* y *Stemilt Growers Corp.*, fueron víctimas de una campaña de amenazas, intimidación, coerción y discriminación, al unirse al sindicato de *Teamster* para buscar que tuviera la representación sindical dentro de las empresas. La presunta violación al derecho a la negociación colectiva se refiere a la solicitud de representación de las mencionadas empresas por *Teamster* ante la JNRL. La JNRL celebró la elección, pero *Teamster* perdió por los actos antisindicales llevados a cabo en contra de los trabajadores. *Teamster* solicitó a la JNRL una orden para obligar a las empresas a reconocer al sindicato y negociar un contrato, en vista de las irregularidades que se habían presentado. La JNRL se negó a la petición.

Las presuntas violaciones a las condiciones mínimas de trabajo se enfocan principalmente a los bajos salarios que reciben los trabajadores de la industria de la manzana, y la falta de pago de horas extras. Los principios de prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, e indemnizaciones en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales, fueron presuntamente violados la Oficina de Administración de Seguridad e Higiene no aplicó efectivamente las normas sobre seguridad e higiene en la industria de la manzana en el estado de Washington, lo que provocó que la mayoría de los trabajadores carezcan de seguro médico, sus condiciones de trabajo y de vivienda estén muy por debajo de las normas de seguridad e higiene, estén expuestos a productos químicos altamente tóxicos, y sufran lesiones en la espalda por realizar repetidamente los mismos movimientos, entre otras cosas.

Las supuestas violaciones a la eliminación de la discriminación en el empleo por razón de raza y la protección de los trabajadores migratorios están vinculadas, ya que existe una diferencia marcada en las condiciones laborales de los trabajadores nacionales en detrimento de los trabajadores migratorios, a quienes se les obliga a trabajar en condiciones desfavorables bajo la amenaza de ser deportados.

La OAN de México aceptó a revisión la Comunicación Pública el 10 de julio de 1998, y llevó a cabo una sesión informativa el 2 de diciembre de 1998. La OAN de México emitió su informe de revisión donde recomendó al Secretario del Trabajo y Previsión Social la celebración de consultas ministeriales, para obtener mayor información acerca de los trabajadores del sector agrícola, libertad de asociación y contratación colectiva, condiciones mínimas de trabajo, cumplimiento efectivo de los estándares de seguridad e higiene, y protección legal, el 30 de agosto de 1999. Están pendientes las consultas ministeriales.

d. Comunicación Pública MEX9803 (DeCoster Egg Farm)

La Comunicación Pública MEX9803 fue presentada a la OAN de México por el Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Radiodifusión, Televisión, Similares y Conexos de la República Mexicana, el 4 de agosto de 1998. La Comunicación Pública es en relación con los

trabajadores agrícolas migratorios mexicanos en la granja avícola DeCoster Egg Farm, en el estado de Maine.

Las presuntas violaciones que se señalan a las condiciones mínimas de trabajo, eliminación de la discriminación en el empleo en razón de raza, prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, e indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales, y protección de los trabajadores migratorios, se derivan de la demanda civil colectiva (*class action suit*) que presentó el gobierno de México como codemandante ante las autoridades de Maine, en donde se señalan una serie de violaciones a los derechos de los trabajadores agrícolas migratorios mexicanos en la empresa DeCoster Egg Farm.

Entre los derechos laborales supuestamente violados están el que no se les garantizó su protección para no: ser objeto de una política discriminatoria; ser engañados mediante la promesa de mejores condiciones de trabajo de las que realmente recibieron; habitar viviendas que no cumplen con las condiciones mínimas de seguridad e higiene; recibir servicios médicos inadecuados y fuera de tiempo; y ser objeto de falta de notificación de los derechos y proporción de las prestaciones que señalan las leyes de indemnización en casos de accidentes y enfermedades de trabajo.

La OAN de México aceptó a revisión la Comunicación Pública el 10 de agosto de 1998. Está pendiente que la OAN de México emita su informe de revisión.

e. Comunicación Pública MEX9804 (Memorándum de Entendimiento)

La Comunicación Pública MEX9804 fue presentada a la OAN de México por un grupo de derechos migratorios y organizaciones sindicales encabezadas por *Yale Law School Workers' Rights Project*, el 22 de septiembre de 1998. La Comunicación Pública es en relación con el Memorándum de Entendimiento entre el Departamento del Trabajo de Estados Unidos y el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos.

Se señalan presuntas violaciones a las condiciones mínimas de trabajo, motivadas por el Memorándum de Entendimiento entre el Departamento del Trabajo de Estados Unidos y el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, en donde se establece que el Departamento del Trabajo de Estados Unidos se compromete a verificar la estancia legal en el país de los trabajadores de toda empresa a la que acuda a investigar presuntas violaciones a las condiciones mínimas de trabajo a solicitud de parte, y en caso de encontrar trabajadores ilegales, comunicarlo inmediatamente al Servicio de Migración y Naturalización de Estados Unidos. Los peticionarios consideran que ello ha motivado que el gobierno de Estados Unidos falle en aplicar el salario mínimo vigente y las protecciones a las horas extras en los lugares de

trabajo, debido a que los trabajadores migratorios no denuncian las violaciones a sus derechos por miedo a ser deportados.

La OAN de México aceptó a revisión la Comunicación Pública el 23 de noviembre de 1998. Está pendiente que la OAN de México emita su informe de revisión.

f. Comunicación Pública CAN98-2 (Memorándum de Entendimiento)

La Comunicación Pública CAN98-2 fue presentada a la OAN de Canadá por los mismos peticionarios y las mismas presuntas violaciones de la Comunicación Pública MEX9804, el 28 de septiembre 1998. La OAN de Canadá no aceptó a revisión la Comunicación Pública el 27 de abril de 1998, con base en el nuevo Memorándum de Entendimiento entre el Departamento del Trabajo de Estados Unidos y el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, emitido el 25 de noviembre de 1998.

g. Comunicación Pública CAN99-1 (EFCO-LPA)

La Comunicación Pública CAN99-1 fue presentada a la OAN de Canadá por *Labor Policy Association* y *EFCO Corporation*, el 14 de abril de 1999. La Comunicación Pública está relacionada con la aplicación de la sección 8.a.2 de la Ley Nacional de Relaciones Laborales por parte del gobierno de Estados Unidos. Se señala la presunta violación del principio de

prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales por parte de la JNRL, al aplicar inadecuadamente la Ley Nacional de Relaciones Laborales, y considerar como práctica desleal laboral que los patrones establezcan grupos de trabajadores dentro de las empresas denominados "trabajadores comprometidos", los cuales han ayudado a incrementar los estándares de seguridad e higiene entre otras cosas.

La OAN de Canadá no aceptó a revisión la Comunicación Pública el 15 de junio de 1999, por considerar que de la información proporcionada por la OAN de EUA, la AFL-CIO y la Comunicación Pública no se desprende que el gobierno de Estados Unidos ha incumplido con alguna de sus obligaciones del ACLAN.

IV.A.3. Comunicaciones Públicas presentadas sobre presuntas violaciones en materia laboral cometidas en el territorio de Canadá

a. Comunicación Pública USA9803 (McDonald's)

La Comunicación Pública USA9803 fue presentada a la OAN de EUA por *International Brotherhood of Teamsters (IBT)*, *Teamsters Canada*, *Quebec Federation of Labor*, *Teamsters Local 973 (Montreal)* e *International Labor Rights Fund (ILRF)*, el 19 de octubre de 1998. La Comunicación Pública es en relación con los trabajadores de una de las franquicias de McDonald's, en St.-Hubert, Quebec. Se alegan presuntas violaciones a la libertad de

asociación y protección del derecho a organizarse, por los actos de la empresa y las autoridades canadienses para evitar que los trabajadores organizaran un sindicato, como fueron el cierre de la empresa y los retrasos en el proceso de certificación del sindicato. También se señalan los problemas relacionados con los procesos de certificación en los casos que implican múltiples patrones o múltiples locales comerciales basados en el sistema de franquicia.

La OAN de EUA aceptó a revisión la Comunicación Pública el 18 de diciembre de 1998. Los peticionarios informaron a la OAN de EUA que no había necesidad de continuar la revisión de la Comunicación Pública, en virtud de un acuerdo celebrado con el gobierno de Quebec para que un Consejo provincial estudiara el tema de cierre repentino de empresas para evitar la sindicación, el 14 de abril de 1999. La OAN de EUA dio por concluida la revisión de la Comunicación Pública el 21 de abril de 1999.

b. Comunicación Pública USA9804 (Carteros Rurales)

La Comunicación Pública USA9804 fue presentada a la OAN de EUA por *Organization of Rural Route Mail Couriers*, *Canadian Union of Postal Workers*, *National Association of Letter Carriers* y otras organizaciones laborales de México, Estados Unidos y Canadá, el 2 de diciembre de 1998. La Comunicación Pública es en relación con los carteros rurales de la Empresa de Correos de Canadá.

Se refiere a presuntas violaciones a la libertad de asociación y protección al derecho a organizarse, el derecho a la negociación colectiva, la eliminación de la discriminación en empleo, la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, e indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales, originadas por el artículo 13.5 de la Ley sobre la Empresa de Correos de Canadá (1981), que impide a los carteros rurales el derecho a la negociación colectiva, y por lo tanto, a gozar de condiciones mínimas de trabajo. Además no tienen derecho a indemnizaciones en caso de enfermedades y/o accidentes de trabajo; tienen que aportar sus propios vehículos para realizar el trabajo; la empresa puede rescindir unilateralmente el contrato; y obtienen el empleo a través de concursos, en donde se ofrece el trabajo al que acepta trabajar con el menor salario. A pesar de que los carteros rurales acudieron a la Corte Suprema de Canadá para impugnar el artículo, la misma resolvió que no era violatorio de su derecho a no ser discriminados conforme la Carta de Derechos y Libertades de Canadá.

La OAN de EUA no aceptó a revisión la Comunicación Pública el 1º de febrero de 1999, porque a pesar de que se señalan temas relevantes en materia laboral en el territorio de Canadá, las cortes federales han resuelto que la Ley sobre la Empresa de Correos de Canadá no es contradictoria del Código Laboral de Canadá o la Carta de Derechos y Libertades de Canadá, por lo tanto, la Comunicación Pública no plantea temas sobre la aplicación de la ley laboral.

Comunicaciones públicas presentadas en el ámbito del ACLAN

Comunicación Pública	Presentada ante	Peticionario	Principio laboral del ACLAN presuntamente violado	Resultado	Actividades
USA940001 (Honeywell)	OAN de EUA	International Brotherhood of Teamsters (IBT), AFL-CIO	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	No se solicitaron consultas ministeriales	Seminario
USA940002 (General Electric)	OAN de EUA	United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE)	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	No se solicitaron consultas ministeriales	Seminario
USA940003 (Sony)	OAN de EUA	International Labor Rights Education and Research Fund, American Friends Service Committee y ANAD	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	Solicitud de consultas ministeriales	Tres conferencias sobre registro de sindicatos; estudio; y reunión de funcionarios con los particulares interesados
USA940004 (General Electric)	OAN de EUA	United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE)	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	Desistimiento	
MEEX9501 (Sprint)	OAN de México	Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM)	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	Solicitud de consultas ministeriales	Foro público y estudio especial del Secretariado
USA9601 (SUTSP)	OAN de EUA	International Labor Rights Fund (ILRF), Human Rights Watch/Americas (HRW) y ANAD	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	Solicitud de consultas ministeriales	Conferencia sobre tratados y legislación laboral
USA9602 (Maxi-Switch)	OAN de EUA	Communications Workers of America (CWA), Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y FESEBS	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	Desistimiento	

USA9701 (Discriminación en las maquiladoras)	OAN de EUA	International Labor Rights Fund (ILRF), Human Rights Watch/Americas (HRW) y ANAD	Eliminación de la discriminación en el empleo	Solicitud de consultas ministeriales	Sesiones informativas cerca de la frontera México-Estados Unidos sobre derechos y protecciones a las mujeres; conferencia sobre los mecanismos gubernamentales para garantizar el respeto de los derechos de las mujeres trabajadoras, y reunión de autoridades para tratar los temas de la Comunicación Pública
USA9702 (Han Young)	OAN de EUA	Support Committee for Maquiladora Workers (SCMW), International Labor Rights Fund (ILRF), ANAD y STIMAHCS	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; Derecho a la negociación colectiva; Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; e indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales	Solicitud de consultas ministeriales	
USA9703 (Itapasa)	OAN de EUA	Canadian Auto Workers, International Brotherhood of Teamster (IBT), UNITE, United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE), United Paperworkers International Union (UPIU) y United Steelworkers of America	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; Derecho a la negociación colectiva; y Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	Solicitud de consultas ministeriales	
CAN98-1 (Itapasa)	OAN de Canadá	Canadian Office of the United Steelworkers of America y 47 organizaciones sindicales y no gubernamentales de las tres Partes	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; Derecho a la negociación colectiva; y Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	Solicitud de consultas ministeriales	

MEX9801 (Soiec)	OAN de México	Unión Internacional de Trabajadores de las Industrias Petrolera, Quilmica y Alúmica Local 1-675, Sindicato de Trabajadores de Industria y Comercio "6 de octubre", Unión de Defensa Laboral Comunitaria y Comité de Apoyo para los Trabajadores de las Maquiladoras	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse. Derecho a la negociación colectiva. Condiciones mínimas de trabajo; y Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	Solicitud de consultas ministeriales	
MEX9802 (Manzana)	OAN de México	UNT; FAT, STIMARCS y Frente Democrático Campesino (FDC)	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse. Derecho a la negociación colectiva. Condiciones mínimas de trabajo. Eliminación de la discriminación en el empleo. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales; y Protección de los trabajadores migratorios	Solicitud de consultas ministeriales	
MEX9803 (DeCoster Egg Farm)	OAN de México	Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Radiodifusión, Televisión, Similares y Conexos de la República Mexicana	Condiciones mínimas de trabajo. Eliminación de la discriminación en el empleo. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales; y Protección de los trabajadores migratorios	Revisión en proceso	

USA9801 (Aeroméxico)	UAN de EUA	Association of Flight Attendants, AFL-CIO	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	No se admitió a revisión	
MEX9804 (Memorándum de Entendimiento)	UAN de México	Yale Law School Workers' Rights Projec	Condiciones mínimas de trabajo	Revisión en proceso	
CAN98-2 (Memorándum de Entendimiento)	UAN de Canadá	Yale Law School Workers' Rights Projec	Condiciones mínimas de trabajo	No se admitió a revisión	
USA9802 (Florida Tomato Exchange)	UAN de EUA	Florida Tomato Exchange	Restricciones sobre el trabajo de menores	Está suspendida	
USA9803 (McDonald's)	UAN de EUA	International Brotherhood of Teamsters (IBT), Teamsters Canada, Quebec Federation of Labor, Teamsters Local 973 e International Labor Rights Fund (ILRF)	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	Desistimiento	
USA9804 (Carteros Rurales)	UAN de EUA	Organization of Rural Route Mail Couriers, Canadian Union of Postal Workers y National Association of Letter Carriers	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; Derecho a la negociación colectiva; Eliminación de la discriminación en empleo; Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; e Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales	No se admitió a revisión	
CAN99-1 (EFCO-LPA)	UAN de Canadá	Labor Policy Association y EFCO Corporation.	Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	No se admitió a revisión	

USA9901 (Traesa)	OAN de EUA	Association of Flight Attendants (AFA) y Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación de México (ASSA)	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; Derecho a la negociación colectiva; Condiciones mínimas de trabajo; y Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	Pendiente admisión a revisión	
---------------------	------------	--	--	-------------------------------	--

Año	Número de comunicaciones públicas presentadas	Principios del ACLAN presuntamente violados	Consultas Ministeriales
1994	4	1,2	1
1995	1	1,2	1
1996	2	1,2	1
1997	3	1,2,6,7,9	3*
1998	10	1,2,5,6,7,9,10,11	1*
1999	2	1,2,6,9	2*
Total	22	8	9

* Las consultas ministeriales se solicitaron pero no se han llevado a cabo, a excepción de la Comunicación Pública USA9701.

IV.B. Críticas a las comunicaciones públicas

En el sexto año de entrada en vigor del ACLAN y después de haberse presentado veintidós comunicaciones públicas, se considera conveniente hacer un recuento de las principales críticas que se han emitido con respecto a ellas, originadas por las distintas interpretaciones que los peticionarios y las OAN de cada una de las Partes han dado a la figura. Algunas de las críticas se han dirigido a la actuación de las OAN, las cuales aparentemente han desvirtuado el espíritu de cooperación con el que fueron creadas, para erigirse en verdaderos tribunales que ponen en el banquillo de los acusados al gobierno de la Parte en donde supuestamente se cometió la violación al ACLAN, y además han incurrido en dilaciones en la revisión de las comunicaciones públicas. Otra de las críticas es sobre el proceso de revisión de las comunicaciones públicas en sí, desde su admisión, la forma de obtención de información adicional y la emisión del informe de revisión correspondiente.

IV.B.1. Actuación de las OAN de las tres Partes

Existen críticas sobre el hecho de que las OAN se han erigido en ocasiones en verdaderos tribunales al momento de revisar las comunicaciones públicas, principalmente en contra de la OAN de EUA. Algunas de estas críticas las encontramos en el informe de revisión del ACLAN, en donde el Comité Consultivo Nacional de México señaló que se debe observar la función de las OAN, pues no es justificable que cualquiera de ellas se constituya virtualmente

en un tribunal. Considera que las actividades de cooperación han pasado a un segundo plano por el énfasis otorgado por la OAN de EUA a las comunicaciones públicas y los casos individuales¹⁵⁴. Por su parte, Norma Samaniego de Villareal opinó que gradualmente se ha ido desvirtuando la naturaleza de la OAN de EUA. Señaló que el carácter que se le ha dado en la práctica es incompatible con la letra y el espíritu del ACLAN, ya que a una oficina, cuya naturaleza es meramente la de ser un punto de contacto y un apoyo administrativo, se le han atribuido unilateralmente facultades que no sólo rebasan lo contemplado en el ACLAN, sino que fueron rechazadas expresamente para el Secretariado. Y culminó diciendo "Las consultas sobre la aplicación de la legislación no dan a un país la facultad de erigirse, mediante su OAN, en un tribunal supranacional y unilateral. Las facultades que unilateralmente se han impuesto estas oficinas de enviar citatorios y convocar a audiencias públicas son propias de un tribunal, no de una mera unidad administrativa que, de acuerdo a lo negociado, debe funcionar como "punto de contacto" y carece de facultades ejecutivas. Este sesgo en las funciones de la OAN a lo único que conducen es a introducir instrumentos que muchas veces hacen juego a intereses comerciales ocultos en temas que no son materia de controversia del acuerdo, o en asuntos que están siendo examinados por tribunales nacionales, en abierta violación a la letra y al espíritu del ACLAN"¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Informe del Comité Consultivo de México", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex2.htm.

¹⁵⁵ SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "México. Comentarios del Público", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex5_mx.htm.

Por otra parte, el sector patronal estadounidense ha considerado que el proceso de revisión de las comunicaciones públicas de la OAN de EUA ha sido demasiado intromisorio, mientras que el sector laboral considera que no ha ido lo suficientemente lejos. En defensa a estas críticas, Joaquín Otero, quien fuera Secretario Adjunto de Asuntos Internacionales del Departamento del Trabajo de Estados Unidos en el primer año del ACLAN, manifestó en alguna ocasión que la OAN de EUA no fue un cuerpo de apelación ni un sustituto de los recursos nacionales al llevar a cabo el informe de revisión de las Comunicaciones Públicas USA940001 y USA940002¹⁵⁶, lo cual estamos de acuerdo, pero a partir de la Comunicación Pública USA9601 de dio un giro radical a esta política como se verá más adelante.

Se considera que las comunicaciones públicas fueron creadas con la intención de incrementar la cooperación entre las Partes. El hecho de que las comunicaciones públicas que se han presentado hasta la fecha sean sobre presuntas violaciones a preceptos del ACLAN por uno de los gobiernos de las Partes, no debe implicar contención. Las OAN de las tres Partes deben de revisar las comunicaciones públicas y tratar de resolver los asuntos mediante la cooperación y no erigirse en tribunales. Esto se respalda por lo señalado por la OAN de Canadá en los antecedentes de su reglamento, donde dice que los lineamientos tienen la intención de apoyar los esfuerzos de las Partes para el

¹⁵⁶ Cfr. OTERO, Joaquín. "The North American Agreement on Labor Cooperation: An Assessment of its first year's implementation" (Nuestra traducción), en Columbia Journal of Transnational Law, Volumen 33, Número 3, Estados Unidos, 1995, p. 659.

mejor entendimiento y resolución de asuntos relacionados con la aplicación de la legislación laboral a través de la cooperación y la consulta. En la revisión del ACLAN, el Comité Consultivo Nacional de México manifestó en su informe que las comunicaciones públicas se concibieron como un mecanismo para ayudar a las Partes a comprender y profundizar los procesos de aplicación efectiva de la legislación laboral. Recomienda que se reitere el espíritu de cooperación del ACLAN, y el papel que deben de jugar las OAN de las tres Partes en el momento de revisar las comunicaciones públicas. Considera que las OAN no tienen carácter jurisdiccional, y por lo tanto, se deben limitar a facilitar el contacto entre los países firmantes del ACLAN, así como fomentar la cooperación y el apoyo mutuo. La función principal de las OAN debe dirigirse a fortalecer los mecanismos de consulta e intercambio de información mediante la asistencia técnica, los proyectos de investigación conjuntos y los programas de capacitación previstos en el ACLAN¹⁵⁷.

Por su parte, el Comité Consultivo Nacional de Estados Unidos señaló en su informe que la etapa de las comunicaciones públicas ha sido intencionalmente pensada para que se realice en términos de cooperación, investigación y consultas, y para que termine en la solución negociada de cualquier controversia después de aclarar los problemas. Esta fase no ha sido

¹⁵⁷ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Informe del Comité Consultivo de México", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex3_5.htm; y SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Informe del Comité Consultivo de México", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex2.htm.

estructurada como un proceso de confrontación ni de resolución de controversias a través de un fallo, y no incluye una investigación imparcial ni prevé sanciones ni tampoco ningún otro tipo de solución¹⁵⁸.

Distinto al tema de la cuestionable actuación de las OAN como órganos judiciales, pero relacionado con la actuación de las mismas, está el aspecto concerniente al tiempo que tardan para admitir y revisar una comunicación pública. Las OAN de las tres Partes han tardado un promedio de uno a dos meses para admitir o rechazar una comunicación pública a revisión, aún cuando la OAN de México rompió la marca al aceptar a revisión la Comunicación Pública MEX9803 en seis días.

Con respecto a la emisión de informes de revisión, la OAN de EUA los ha emitido cerca del límite máximo de los ciento ochenta días que marca su reglamento, a excepción de la Comunicación Pública USA9702 en donde emitió el informe de revisión en dos partes, la segunda de las cuales fue fuera de dicho término. El único informe de revisión emitido por la OAN de Canadá también fue en dos partes, la segunda de las cuales fue fuera del término máximo de ciento ochenta días que señala su reglamento. Cabe hacer notar que el hecho de que la OAN de EUA y la OAN Canadá se excedieran en sus términos para emitir informes de revisión, no está contemplado en sus

¹⁵⁸ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Sección V. Interpretación, aplicación y observancia", Informe del Comité Consultivo de Estados Unidos, Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex3_5.htm.

respectivos reglamentos, por lo que se considera que su actuación está en tela de duda. La OAN de México emitió su primer informe de revisión en un plazo de tres meses desde la fecha en que aceptó a revisión la comunicación pública, pero tardó más de un año en emitir los informes de revisión de las Comunicaciones Públicas MEX9801 y MEX9802, y todavía tiene pendiente emitir los informes de revisión de las Comunicaciones Públicas MEX9803 y MEX9804. Se percibe como un gran inconveniente que el actuar de la OAN de México en el proceso de revisión de las comunicaciones públicas carezca de términos, puesto que se ha dejado a los peticionarios en estado de indefensión al carecer de medios para incitar su actuación, lo que ha dado como resultado que los dos últimos informes de revisión se emitieran después de un año desde que las comunicaciones públicas fueran admitidas a revisión, y todavía estén pendientes los informes de revisión de dos comunicaciones públicas que fueron admitidas hace más de un año.

IV.B.2. Proceso de revisión de las comunicaciones públicas

Otro aspecto que se ha criticado sobre las comunicaciones públicas es la manera en que se han llevado a cabo algunos procesos de revisión. Como quedó señalado, el ACLAN otorgó a cada OAN la facultad para establecer su propio proceso admisión y revisión de comunicaciones públicas mediante un reglamento, lo que se consideró conveniente en su momento por la diferencia entre los sistemas jurídicos de las tres Partes. Este principio de autonomía reglamentaria fue avalado por el Consejo en la revisión de los cuatro

años del ACLAN, al reconocer el valor de la flexibilidad de las cláusulas del instrumento internacional, que permiten que las Partes funcionen dentro de sus propias tradiciones nacionales y cuenten con el tiempo y la perspectiva para resolver los asuntos que se presentan en esta etapa dentro de un espíritu de consulta y cooperación. El Consejo considera que el ACLAN se concibió deliberadamente de modo que cada una de las Partes definiera por sí misma la estructura del proceso de las comunicaciones públicas, al reconocer el hecho de que dichos procesos serían juzgados a la luz de diferentes normas nacionales e incluso culturales¹⁵⁹.

Cada OAN procuró respetar el espíritu del ACLAN y lo establecido en los reglamentos de las otras OAN, por lo que el contenido de los reglamentos para la revisión de comunicaciones públicas no varía considerablemente. Pero en la práctica la historia ha sido diferente, ya que aún cuando los lineamientos son semejantes, cada una de las OAN los han aplicado siguiendo una tónica distinta.

Admisión a revisión de las comunicaciones públicas

El primer aspecto controvertido es el de la admisión de las comunicaciones públicas. El informe de revisión del ACLAN concluyó que

¹⁵⁹ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

existen diversas opiniones acerca de las comunicaciones públicas que deben ser aceptadas a revisión por las OAN de las tres Partes. Algunos consideran que las OAN deben ser más selectivas para aceptarlas, y descartar aquellas que incluyan ciertas implicaciones que van más allá del ACLAN (como por ejemplo la de que las leyes laborales o los sistemas administrativos de un gobierno deben modificarse). Otros consideran que por la estructura misma del ACLAN, los gobiernos tienen una obligación general de aceptar y tratar con seriedad prácticamente todas las comunicaciones públicas en las que se presenten cuestiones de fondo, dada la importancia que al parecer le dan los peticionarios a estos temas. Señalan que la experiencia hasta la fecha ha demostrado que aquellos que presentan comunicaciones públicas han invertido obviamente mucho tiempo y esfuerzo en la preparación de sus argumentos, y han realizado importantes esfuerzos para reunir testimonios personales, además de haber consultado literatura, revisado legislaciones y jurisprudencias, etc.¹⁶⁰

Nuestro punto de vista es que las OAN de las tres Partes deben regirse por los preceptos del ACLAN en el momento de aceptar una comunicación pública a revisión. No por el hecho de que se presente una comunicación pública, esta debe ser aceptada. La comunicación pública debe de cumplir con los requisitos que para tal efecto están contemplados en los

¹⁶⁰ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

respectivos reglamentos de las OAN de cada una de las tres Partes para presentación de comunicaciones públicas, además de observar lo establecido por el ACLAN.

En la práctica se considera que en algunos casos las OAN de las tres Partes no han observado el ACLAN en el momento de admitir una comunicación pública a revisión. Este es el caso de las Comunicaciones Públicas MEX9501, USA9601, USA9602, USA9702, USA9703 y CAN98-1 admitidas a revisión por las respectivas OAN. Dichas Comunicaciones Públicas se refieren a presuntas violaciones derivadas de sentencias definitivas y asuntos pendientes de resolución ante juntas locales de conciliación y arbitraje, el TFCA, juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito en materia del trabajo mexicanos, y la JNRL. Lo anterior está en contra de la letra del ACLAN que señala que las resoluciones de los tribunales administrativos y del trabajo, y los asuntos pendientes de resolución no deben ser objeto de revisión ni reabiertos en los términos de las disposiciones del ACLAN.

El hecho de que se admitan los casos señalados en el párrafo anterior genera preocupación sobre las diversas problemáticas que podrían surgir. La primera es que se pretenda que las comunicaciones públicas se constituyan como un recurso supranacional para revisión de sentencias dictadas por autoridades nacionales, si bien es cierto que las comunicaciones públicas no pueden revisar las sentencias definitivas, lo cierto es que se puede estar creando una imagen distorsionada en el ánimo del público sobre su

alcance¹⁶¹. La segunda problemática es que cuando se analiza un asunto pendiente de resolución dentro de un foro internacional, como es el proceso de revisión de las comunicaciones públicas, se puede influir en el ánimo de juzgador. La tercera y última es que las comunicaciones públicas degeneren en un mecanismo de presión utilizado por las personas en beneficio propio. De hecho se ha dado el caso que se han presentado comunicaciones públicas con las mismas presuntas violaciones en las dos OAN de las Partes en cuyo territorio no se cometió la presunta violación (USA9703 y CAN98-1, y MEX9804 y CAN98-2).

Las tres problemáticas se ven reflejadas en el informe de revisión del ACLAN. La primera que se refiere a la posibilidad de que erróneamente se considere a las comunicaciones públicas como un recurso supranacional, fue abordada por algunos participantes en la revisión al manifestar la necesidad de evitar que el proceso de revisión de las comunicaciones públicas parezca que está "reabriendo" una resolución, y que la revisión de las comunicaciones públicas que se centran en circunstancias o casos individuales interfieran con los procedimientos legales nacionales que puedan estar atendiendo el mismo

¹⁶¹ Por ejemplo, los peticionarios de la Comunicación Pública USA9602 solicitaron a la OAN de EUA que instara a la JLCA de Hermosillo para que otorgara el reconocimiento al Sindicato de Trabajadores de Maxi-Switch. Entre las acciones requeridas a la OAN de EUA en la Comunicación Pública USA9702, está la de pedir a la JLCA de Tijuana que certifique la victoria del STIMAHCS en el procedimiento de recuento. En la Comunicación Pública CAN98-1, los peticionarios solicitaron a la OAN de Canadá que la JFCA declarara que la aplicación de la cláusula de exclusión a los trabajadores que votaron a favor del sindicato independiente, violaba la libertad de asociación y el derecho de organizarse.

asunto¹⁶². Luis Medina, miembro del Comité de Expertos designado para elaborar un informe para la revisión del ACLAN, señaló que es importante evitar la aceptación y el procesamiento de comunicaciones públicas que generen expectativas que no puedan satisfacerse, puesto que este recurso no constituye un mecanismo jurisdiccional supranacional establecido para corregir los acontecimientos y resultados surgidos a raíz de procedimientos judiciales o cuasijudiciales¹⁶³. Es necesario señalar que algunos participantes tuvieron opiniones en contrario. Manifestaron la necesidad de que el ACLAN contemple una autoridad internacional que pueda revocar las decisiones de las instancias administrativas nacionales así como de los tribunales e incluso cortes, ya sea en términos de una interpretación distinta de las leyes nacionales o mediante la aplicación de normas internacionales, o mediante la aplicación de los propios principios laborales del ACLAN como instancias superiores a las leyes internas, es decir, un mecanismo internacional de apelaciones. Esta postura implica que el ACLAN debe incluir la autoridad para conceder recursos de reparación individuales, como por ejemplo, ordenar la reinstalación de un trabajador en un empleo o reconocer un sindicato¹⁶⁴.

¹⁶² Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

¹⁶³ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Opinión disidente", Informe del Comité de Expertos, Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex1_opin.htm.

¹⁶⁴ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

En relación con la segunda problemática, sobre el hecho de que los procesos de revisión de las comunicaciones públicas puedan influir en los procedimientos pendientes, Norma Samaniego de Virrreal opinó que algunos procesos de revisión de comunicaciones públicas presentadas por presuntas violaciones cometidas en el territorio de México llevados a cabo por la OAN de EUA, presentan algunas incompatibilidades con el ACLAN, como es el hecho de que algunos de ellos podrían estar interfiriendo con procedimientos en curso en nuestro país, lo que constituye una violación flagrante a la letra del ACLAN¹⁶⁵. Por su parte, el Consejo para Negociaciones Internacionales de Estados Unidos consideró que los procedimientos de revisión de las comunicaciones públicas corren el riesgo de influir inapropiadamente o comprometer el resultado de los procedimientos internos de cada país que no han concluido, y según señaló también, esto no es sólo una preocupación de los patrones, ya que en el Seminario Tripartita sobre Procedimientos de Registro de Asociaciones Sindicales que se celebró en Monterrey, Nuevo León, el 29 de febrero y 1º de marzo de 1996, como seguimiento de las consultas ministeriales de la Comunicación Pública MEX9501, un oficial de la JNRL manifestó su preocupación por la indebida influencia política internacional que el procedimiento de revisión de la Comunicación Pública MEX9501 podría provocar en un procedimiento nacional¹⁶⁶. Algunos participantes en el proceso

¹⁶⁵ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "México. Comentarios del Público", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex5_mx.htm.

¹⁶⁶ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Estados Unidos. Comentarios del Público" (Nuestra traducción), Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex5_us.htm.

de revisión del ACLAN manifestaron su preocupación de la manera en que se han conducido algunos procedimientos de revisión de comunicaciones públicas, puesto que parecen dirigidos a examinar nuevamente los méritos de un caso particular. Si bien la revisión de una comunicación pública no tiene valor legal y no puede reabrir ni cambiar alguna decisión de las autoridades laborales de cualquiera de las Partes, la preocupación radica principalmente en la indebida influencia política internacional en los procedimientos nacionales¹⁶⁷.

La posibilidad de que ciertos grupos utilicen las comunicaciones públicas como un mecanismo de presión para obtener una resolución en un sentido que les sea favorable, tercera problemática, fue abordada por el Comité Consultivo Nacional de México, quien manifestó que es frecuente que diversos grupos, personas o entidades acudan a la OAN de EUA con el objetivo de denunciar supuestas violaciones a las leyes laborales mexicanas. Detectó que estos grupos suelen solicitar la intervención estadounidense cuando los casos en el país de origen no han agotado las instancias legales correspondientes o se encuentran en proceso de resolución. De esta manera, denuncian a la autoridad bajo supuestos falsos y distorsionados. Por ello, sugirió que las OAN sean más cuidadosas al analizar y dar cauce a las posibles comunicaciones públicas¹⁶⁸. A su vez, Ricardo Martínez Rojas opinó que ciertos grupos han

¹⁶⁷ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

¹⁶⁸ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Informe del Comité Consultivo de México", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex2.htm.

abusado de presentar comunicaciones públicas sin fundamento cuando pierden instancias jurídicas en México, como un recurso de presión, por lo que la posición mexicana debe ser la de rechazar dichas comunicaciones públicas¹⁶⁹.

Al respecto, la OAN de México envió una solicitud de consultas cooperativas a la OAN de EUA el 22 de mayo de 1998, con el objetivo de discutir los procedimientos y criterios que ha empleado en el manejo de comunicaciones públicas, entre los que señaló que había contravenido el artículo 5.8 del ACLAN al revisar la Comunicación Pública USA9702, al igual que en comunicaciones públicas anteriores, a pesar de que existía un proceso legal en curso¹⁷⁰. La OAN de EUA dio respuesta a la solicitud de la OAN de México el 15 de junio de 1998, en donde señaló que efectivamente el artículo 5.8 del ACLAN prohibía que las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo, los asuntos pendientes, así como otros procedimientos conexos fueran objeto de revisión o reabiertos en los términos del ACLAN, pero que en ningún momento prohibía que estos procedimientos se analizaran para determinar si alguna de las Partes estaba incumpliendo con algunas de sus obligaciones del ACLAN¹⁷¹.

¹⁶⁹ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "México. Comentarios del Público", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex5_mx.htm.

¹⁷⁰ Cfr. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Solicitud de consultas cooperativas a la OAN de EUA", 22 de mayo de 1998 (Comunicación Pública USA9702).

¹⁷¹ Cfr. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Repuesta a la solicitud de consultas cooperativas de la OAN de México" (Nuestra traducción), 15 de junio de 1998 (Comunicación Pública USA9702).

Para concluir el tema sobre la admisión de las comunicaciones públicas, abordaremos el fenómeno de la publicidad en el momento de su admisión. Mientras que ha existido discreción cuando la OAN de México y la OAN de Canadá han recibido una comunicación pública, se ha dado mucho mayor cobertura publicitaria a las recibidas por la OAN de EUA. Si bien es cierto que ello en principio no depende de las OAN, ya que ellas sólo están obligadas a emitir un comunicado oficial haciendo del conocimiento público su admisión, es curioso darse cuenta de este hecho.

Obtención de información para la revisión de las comunicaciones públicas

Una vez que una OAN admite una comunicación pública a revisión, está facultada para obtener información adicional a través de los medios que para tal efecto señale su reglamento. Es en esta etapa en que se presenta el segundo, pero el más controvertido, de los aspectos de los procesos de revisión de las comunicaciones públicas que es la celebración de audiencias públicas por parte de la OAN de EUA, reuniones públicas por parte de la OAN de Canadá y sesiones informativas por parte de la OAN de México, como mecanismos para obtener mayor información.

Las audiencias públicas que ha celebrado la OAN de EUA hasta ahora han sido criticadas ampliamente negativa y positivamente. Por un lado, algunas personas se han pronunciado en el sentido de que el formato con el que se han celebrado las audiencias públicas les da una apariencia

cuasijudicial, ya que se invita a los peticionarios, a los representantes del gobierno de la Parte en cuyo territorio supuestamente se cometió la violación y al público en general, para que presenten un testimonio oral o "declarar", mientras que los representantes de la OAN de EUA escuchan las participaciones y hacen preguntas. Se ha sugerido también que este formato puede hacer surgir expectativas no fundadas en el sentido de que el proceso tiene la capacidad de corregir la situación específica que se está examinando. Por otro lado, otras personas afirman que las audiencias públicas han resultado ser el elemento más importante del proceso de las comunicaciones públicas, al ofrecer un foro nuevo para el debate público y la presentación de hechos, y en cuanto tal, proporcionar una forma esencial de expresión pública sobre el tema que se está ventilando. Este formato genera nueva información testimonial, ofrece transparencia al proceso de revisión y atrae el interés público¹⁷².

Al parecer el gobierno de México se ha inclinado por la primera postura, ya que hasta la fecha se ha negado a que las audiencias públicas se celebren en territorio nacional, por lo que se han tenido que celebrar en las ciudades estadounidenses más cercanas al lugar donde supuestamente se cometió la violación al ACLAN. El gobierno de México también se ha negado a asistir y participar en las siete audiencias públicas que la OAN de EUA ha celebrado.

¹⁷² Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

Esta política se respalda por lo manifestado por el Comité Consultivo Nacional de México en su informe de revisión del ACLAN, donde señala que no juzga conveniente la participación de la OAN de México en audiencias convocadas por la OAN de EUA, ni siquiera en calidad de observador; porque de hacerlo, estaría vulnerando la soberanía. Considera que México no debe permitir que la OAN de EUA, o cualquier otra instancia estadounidense, se erija en tribunal, ni jurisdiccional ni tampoco de orden moral, de eventos internos ocurridos en nuestro país. Además, el ACLAN no atribuye este tipo de funciones a ninguna instancia, ya que nunca se previó la creación de una autoridad supranacional para revisar la legalidad de las resoluciones nacionales. Las comunicaciones públicas no se diseñaron para someter a los países a una especie de juicio, en donde alguien ajeno a las autoridades de ese país, juzgara la actuación de su poder soberano. Los marcos legales de las Partes tienen orígenes distintos. No se puede esperar que las Partes se adapten o reconozcan mecanismos ajenos a su tradición y cultura¹⁷³.

A diferencia de la OAN de EUA, la OAN de México y la OAN de Canadá no han recibido tantas críticas, pero tal vez ello es debido a que únicamente han celebrado respectivamente una sesión informativa en la revisión de la Comunicación Pública MEX9802, el 2 de diciembre de 1998; y dos reuniones públicas para la revisión de la Comunicación Pública CAN98-1, el

¹⁷³ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Informe del Comité Consultivo de México", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex2.htm.

14 de septiembre y 5 de noviembre de 1998. De la sesión informativa de la OAN de México se criticó que no había sido abierta al público, ya que sólo participaron representantes de la OAN de México y quince representantes de los peticionarios; y de las reuniones públicas de la OAN de Canadá que no se habían analizado los temas adecuadamente.

Informe de revisión de las comunicaciones públicas

El último aspecto del procedimiento de revisión de las comunicaciones públicas es la emisión de un informe con los resultados del proceso de revisión por parte de la OAN receptora. Es curioso, pero si uno analiza los primeros informes de revisión emitidos por la OAN de EUA y la OAN de México (USA940001, USA940002, USA940003 y MEX9501), se puede ver que el lenguaje fue muy bien cuidado para evitar hacer imputaciones sobre incumplimiento por los gobiernos de las Partes en cuyo territorio supuestamente se cometió la violación, ya que aún cuando en dos de ellas se solicitaron consultas ministeriales (USA940003 y MEX9501), fue con el mero interés de obtener mayor información sobre los derechos abordados en las mismas y alentar el espíritu de cooperación¹⁷⁴. Esto se confirma con lo señalado por

¹⁷⁴ En el informe de revisión de la Comunicación Pública MEX9501, la OAN de México señaló que la revisión consistió "en la obtención y análisis de información sobre la legislación laboral estadounidense y su aplicación. La descripción de las leyes, reglamentos, políticas y prácticas de las autoridades encargadas de vigilar y garantizar su cumplimiento, permitió avanzar en la comprensión del funcionamiento de su sistema laboral, orientado a la consecución de los objetivos plasmados en el ACLAN" (MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Informe sobre la Revisión de la Comunicación Pública 9501/OAN MEX", 31 de mayo de 1995 (Comunicación Pública MEX9501)).

Joaquín Otero, quien señaló que el primer año de implementación del ACLAN procedió dentro de una paz satisfactoria, y consideró que los tres países llevaron a cabo vigorosos programas de actividades cooperativas que cubren áreas como seguridad e higiene en el trabajo, leyes laborales/derechos de los trabajadores, empleo y capacitación, y productividad y calidad¹⁷⁵. Algunos autores consideran que estos informes fueron el resultado de una "política amistosa" de la OAN de EUA para evitar herir la sensibilidad de México con respecto a su soberanía¹⁷⁶, que fue lo que posiblemente motivó a México a que, en un afán de reciprocidad, emitiera su informe de la misma forma.

Independientemente de los motivos que orillaron a la OAN de EUA y a la OAN de México a emitir estos primeros informes en ese sentido, lo cierto es que a partir del proceso de revisión e informe de la Comunicación Pública USA9601, hubo un cambio radical en la política seguida hasta entonces por la OAN de EUA en materia de informes, ya que se percibe una clara intención de contención, que también se ha reflejado en los subsecuentes informes de revisión¹⁷⁷. Al parecer la OAN de Canadá en el único informe de revisión emitido de la Comunicación Pública CAN98-1, procuró buscar el equilibrio entre la cooperación y la contención.

¹⁷⁵ Cfr. OTERO, Joaquín. *op. cit.*, p. 661.

¹⁷⁶ BAZAR, Jason S. *op. cit.*, p. 297.

¹⁷⁷ La OAN de México envió a la OAN de EUA un extrañamiento por contactar directamente a una empresa mexicana durante el proceso de revisión de la Comunicación Pública USA9703, en lugar de hacerlo a través de la OAN de México como señala el artículo 16.1 del ACLAN, actuación que fue efectuada nuevamente por la OAN de EUA en la Comunicación Pública USA9702 (Cfr. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Solicitud de consultas cooperativas a la OAN de EUA", 22 de mayo de 1998 (Comunicación Pública USA9702)).

En los dos últimos informes de revisión de las Comunicaciones Públicas MEX9801 y MEX9802, la OAN de México aparentemente quiso retomar el espíritu de cooperación original que imperó en los primeros informes de revisión de comunicaciones públicas, ya que no cuestiona la actuación del gobierno de Estados Unidos, sino se concreta a mencionar los hechos señalados por los peticionarios y las leyes norteamericanas que tutelan los derechos laborales relacionados con esos hechos. Posiblemente quiso enviarles un mensaje a sus contrapartes sobre su intención, al señalar expresamente en el informe que la revisión fue hecha con pleno respeto de la legislación y las autoridades laborales competentes de Estados Unidos, y no pretende crear mecanismos supranacionales, ya que no es su función juzgar o intentar modificar la legislación; por el contrario, su función es la de promover la estricta aplicación de la legislación estadounidense y que se protejan los derechos de los trabajadores. Estudiar a profundidad corresponde a los CEE; y sancionar por presuntas pautas persistentes en la omisión de la aplicación efectiva de la legislación, en su caso, a un panel arbitral.

La OAN de México señala también que, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 5.8 del ACLAN, buscó allegarse información relacionada con los asuntos que pudieren estar pendientes de resolución, y dejar fuera del informe cualquier asunto *sub judice*¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Cfr. MEXICO, Comunicaciones Públicas. "Informe de revisión de la Comunicación Pública MEX9802", 30 de agosto de 1999 (Comunicación Pública MEX9801), p. 16; y MEXICO, Comunicaciones Públicas. "Informe de revisión de la Comunicación Pública MEX9802", 30 de agosto de 1999 (Comunicación Pública MEX9802), p. 18.

La problemática que ha generado el alejamiento de las OAN de las tres Partes del objetivo principal del ACLAN, que es la cooperación, tanto en su actuación misma como durante el proceso de revisión de las comunicaciones públicas, se ve reflejada en la revisión de los cuatro años del ACLAN. El Comité Gubernamental del México en su informe señaló que la esencia del ACLAN es la cooperación y los procesos contenciosos creados por las comunicaciones públicas revisadas a la fecha, habían minado este espíritu. En este mismo sentido, el Consejo para Negociaciones Internacionales de Estados Unidos manifestó en su informe que, las comunicaciones públicas a más de garantizar información eran demasiado confrontantes y no preservaban el ánimo del ACLAN¹⁷⁹.

IV.C. Consecuencias de las comunicaciones públicas

Las comunicaciones públicas no sólo han generado críticas sobre la actuación de las OAN de las tres Partes, motivadas posiblemente por la amplitud y diversidad del marco jurídico que las envuelve, sino también han producido efectos positivos en el público y en los gobiernos de las tres Partes.

Las consecuencias positivas generadas por las comunicaciones públicas son las siguientes:

¹⁷⁹ Cfr. GRIEGO, Eric. *op. cit.*, p. 12.

1. Creación de un canal para que el público de a conocer sus preocupaciones sobre aspectos laborales en el territorio de una de las Partes

El ACLAN creó un canal especial para la participación pública directa a través de las comunicaciones públicas. Invita a la sociedad a comunicarse con cada uno de los gobiernos de las Partes en lo referente a "asuntos relativos a la legislación laboral" surgidos en uno de los territorios. Se trata de la creación de un mecanismo formal para que los miembros de la sociedad de un país den a conocer asuntos que les preocupan sobre situaciones que existen o que ocurren en otro país¹⁸⁰ en materia laboral. Al respecto, la AFL-CIO ha señalado que los procesos de revisión de las comunicaciones públicas han proporcionado la oportunidad para que el público y las partes interesadas presionen a los tres gobiernos a que señalen áreas de preocupación de aplicación de las leyes laborales¹⁸¹. Las preocupaciones laborales que a la fecha el público ha manifestado han sido presuntas violaciones a las leyes del trabajo por parte del gobierno de una de las Partes, lo que antes era imposible hacer.

Existen opiniones que señalan que este canal no ha sido efectivo.

La Red Mexicana de Acción Frente al Tratado de Libre Comercio manifestó

¹⁸⁰ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

¹⁸¹ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Estados Unidos. Comentarios del Público" (Nuestra traducción), Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex5_us.htm.

que, si bien las comunicaciones públicas han propiciado la información y propagandización de casos sobre violación de derechos laborales que de otra manera hubieran quedado en el anonimato o en el ámbito de la información local, lo cierto es que no se ha revertido el resultado final porque no se ha beneficiado a los trabajadores afectados, a excepción del caso Sprint en donde fueron reinstalados en su trabajo con pago de salarios no percibidos¹⁸².

2. *Incremento de los estándares de cumplimiento de las leyes laborales en el territorio de las tres Partes*

El escrutinio internacional público al que se han visto sometidas las tres Partes las ha obligado a cumplir con su legislación interna con mayor precisión. De igual forma, las actividades de cooperación que se han derivado de las comunicaciones públicas han contribuido a la observancia y a la aplicación de la legislación laboral nacional. Un ejemplo de ello es lo señalado por Lance Compa, al considerar que en México ha habido un "desarrollo potencial significativo" en un amplio rango de temas laborales, incluyendo la legislación laboral, relaciones laborales, y relaciones laborales con el gobierno y dentro de las mismas organizaciones laborales¹⁸³.

¹⁸² Cfr. RED MEXICANA DE ACCIÓN FRENTE AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO. "Espejismo y Realidad: el TLCAN tres años después. Análisis y Propuestas desde la Sociedad Civil", en Trabajos preliminares del Encuentro Trínacional de Laboralistas Democráticos, s. ed., México, 1998, p.142.

¹⁸³ Cfr. COMPA, Lance. *op. cit.*, "The North American Agreement on Labor Cooperation and International Labor Solidarity" (Nuestra traducción), p. 7.

3. *Mejoramiento en la procuración de justicia y administración de la legislación laboral por parte de las autoridades gubernamentales*

Las comunicaciones públicas han propiciado que por primera vez los gobiernos de las tres Partes se vean en la obligación de explicar su actuar públicamente, lo que las ha forzado a ser más cuidadosas en la procuración de justicia y la administración de la legislación laboral.

Hay que dejar asentado que algunas personas no están de acuerdo con esto, y consideran que las comunicaciones públicas no han sido suficientes para que la autoridad no siga cometiendo ciertas violaciones. *International Labor Rights Fund* (ILRF) manifestó que la mayoría de los casos presentados en contra de México han señalado temas sobre libertad de asociación, donde se ha enfatizado el sistema corrupto de los sindicatos patrocinados por el Estado bajo el dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Considera que el único remedio bajo el ACLAN para la violación del derecho de libertad de asociación, no importa cuan extendido o frecuente sea, son las consultas ministeriales; y la mayoría de las que se han llevado a cabo con México han sido específicamente sobre este derecho, sin que ningún cambio sistemático haya ocurrido todavía¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Estados Unidos. Comentarios del Público" (Nuestra traducción). Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex5_us.htm.

4. *Incremento del compromiso político entre los gobiernos de las tres Partes*

Se ha creado un tipo de compromiso político de cada uno de los gobiernos para responder a las comunicaciones públicas que recibe y se genera un tipo similar de responsabilidad política sobre todas las Partes para trabajar en conjunto y responder una ante otra sobre el manejo de las comunicaciones públicas que se hayan recibido¹⁸⁵. Los Secretarios y el Ministro del Trabajo de las Partes se han visto en la necesidad de sentarse a platicar sobre temas contemplados en las comunicaciones públicas. De hecho, en una visita oficial del presidente Ernesto Zedillo a Estados Unidos, tuvo que tratar con su contraparte el tema de la Comunicación Pública USA9702, fenómeno sin precedente alguno.

5. *Fortalecimiento de la colaboración transnacional sindical y de organismos no gubernamentales*

Las comunicaciones públicas requieren de por sí un cierto nivel de cooperación laboral transnacional por la modalidad del ACLAN que obliga a los peticionarios a presentar su comunicación pública sobre sucesos ocurridos en el territorio de una Parte ante la OAN de otra Parte. En los primeros casos

¹⁸⁵ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Segunda Parte: Puntos relevantes del proceso de consultas", Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.htm.

(USA940001, USA940002, USA940003, USA940004 y MEX9501), fue típico ver un solo peticionario, mientras que a partir de la Comunicación Pública USA9601 no ha habido un caso con menos de tres organizaciones firmantes¹⁸⁶. Un ejemplo de colaboración transnacional sindical fue la celebración del "Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos" en Ciudad Universitaria, el 30 de noviembre y 1° de diciembre de 1998.

Las alianzas sindicales y de organismos gubernamentales han permitido el establecimiento de nuevas estrategias, a través de una política de presentación de comunicaciones públicas encaminada a presentar menos pero que comprenda problemas comunes para varias empresas (en la búsqueda de una pauta persistente), y haciéndoles la mayor publicidad posible. Otro cambio en las estrategias, es buscar insertar algunos de los temas que podrían llegar a analizarse en el procedimiento de solución de controversias, como es el de seguridad e higiene, por ejemplo, en la Comunicación Pública MEX9801 se menciona el tema de seguridad e higiene, aunque está mucho menos desarrollado que el de la libertad sindical y protección del derecho a organizarse; en la Comunicación Pública USA9702 los aspectos de seguridad e higiene se adicionaron mediante una enmienda presentada meses después de la presentación de la comunicación pública original; y por último, se hace mención a algunos aspectos de seguridad e higiene en las Comunicaciones Públicas MEX9802, MEX9803, USA9804 y CA99-1.

¹⁸⁶ Cfr. DAMGAARD, Bodil. *op. cit.*, pp. 6-7.

6. *Concientización a largo plazo*

La última consecuencia de las comunicaciones públicas tal vez no ha arrojado resultados concretos inmediatos, pero se piensa que los procedimientos de revisión han incrementado dramáticamente la conciencia pública con respecto a los estándares laborales en el territorio de las tres Partes.

IV.D. Consecuencias de las comunicaciones públicas para México

Una vez analizados los efectos negativos y positivos de las comunicaciones públicas, es tiempo de hacer hincapié en la existencia de una posible influencia directa de las mismas en algunas decisiones tomadas por el gobierno de México en materia laboral, que en un momento dado podrían repercutir en una reforma legal.

De las tres Partes del ACLAN, México ha sido objeto del mayor número de comunicaciones públicas presentadas por supuestas violaciones cometidas en su territorio en detrimento de los preceptos del ACLAN. Las trece comunicaciones públicas han sido sobre presuntas violaciones a los principios laborales de: libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; derecho a la negociación colectiva; restricciones sobre el trabajo de menores; condiciones mínimas de trabajo; y/o eliminación de la discriminación en el empleo; prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, e indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades

ocupacionales. Es curioso hacer notar que a pesar de que México se sustenta como uno de los países en donde la libertad sindical y la protección del derecho a organizarse están más ampliamente tutelados jurídicamente, la mayoría de las comunicaciones públicas presentadas por presuntas violaciones cometidas en su territorio, a excepción de dos (USA9701 y USA9802), han sido sobre esta materia.

Al parecer las comunicaciones públicas han forzado al gobierno de México a tomar acciones de diversos tipos, desde la publicación de ejecutorias, la aplicación de multas, y el incremento en la vigilancia que las autoridades deben tener en los procedimientos de recuento, etc., hasta la celebración de seminarios dentro de los mecanismos de cooperación para abordar los aspectos cuestionados. Hay quienes podrían considerar que estas acciones son meramente coincidencias. Coincidencias o no, la realidad es que han habido cambios en los criterios legales, las posturas políticas y la actuación de la autoridad en nuestro país. Ejemplos concretos de las acciones que se han tomado posiblemente influidas por la presión política, jurídica y social de las comunicaciones públicas, son las siguientes:

1. Comunicación Pública USA9601 (SUTSP), aunque no de manera directa, pero sí tal vez indirectamente, la Comunicación Pública fue el parteaguas que sensibilizó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se atreviera a señalar que la limitación para que los trabajadores al servicio del Estado formen más de un sindicato por dependencia gubernamental, viola su derecho a la

libertad sindical por ir en contra del espíritu del artículo 123 de la Constitución de México. Las primeras tesis jurisprudenciales al respecto se emitieron en los casos de Jalisco y Oaxaca el 21 de mayo de 1996¹⁸⁷, y aunque fueron emitidas antes de la presentación de la Comunicación Pública a la OAN de EUA, fueron después de la presentación del mismo caso ante la OIT.

A la emisión de estas tesis jurisprudenciales le precedieron otras, posteriores a la presentación de la Comunicación Pública, lo que culminó con la aprobación por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la jurisprudencia intitulada "Sindicación única. Las leyes o estatutos que la prevén, violan la libertad sindical consagrada en el artículo 123, apartado B, fracción X, Constitucional". Posteriormente a la emisión de esta jurisprudencia, se aprobó la tesis "Sindicación única. El artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, viola la libertad sindical consagrada en el artículo 123, apartado B, fracción X, Constitucional"¹⁸⁸, que es la primera tesis jurisprudencial que directamente alude a la violación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al derecho a la libertad sindical, que fue uno de los argumentos presentados por los peticionarios en la Comunicación Pública.

¹⁸⁷ Las ejecutorias fueron emitidas como resultado del análisis de los amparos en revisión siguientes: Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara, Amparo en Revisión, expediente 337/94; y Sindicato Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados, Amparo en Revisión, expediente 338/95 (Cfr. US NATIONAL ADMINISTRATIVE OFFICE. "Study of Mexican Supreme Court Decisions Concerning the Rights of State Employees to Organize in the States of Jalisco and Oaxaca" (Nuestra traducción), 21 de noviembre de 1996, pp. 38-55).

¹⁸⁸ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Actualización mensual de jurisprudencias, en <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>.

2. Comunicación Pública USA9602 (Maxi-Switch), el peticionario de la Comunicación Pública se desistió porque la autoridad le otorgó el registro la segunda vez que lo solicitó, tal vez presionada por el escrutinio internacional del proceso de revisión de la OAN de EUA.

3. Comunicación Pública USA9701 (Discriminación en las maquiladoras), algunas maquiladoras en la frontera anunciaron su intención de detener los exámenes de gravidez, tal vez motivadas por el desprestigio que podría ocasionarles la Comunicación Pública. Es interesante hacer notar el cambio de postura del gobierno de México con respecto a la realización de exámenes de embarazo. En la respuesta de la OAN de México al cuestionario enviado por la OAN de EUA, como parte del procedimiento de revisión de la Comunicación Pública el 16 de julio de 1997, señaló que en México "no existe la prohibición expresa de realizar examen de embarazo previo a la contratación"¹⁸⁹, mientras que en la Conferencia sobre la Protección de los Derechos Laborales de la Mujer Trabajadora y en la conferencia "Los Derechos Laborales y la Protección de las Mujeres Trabajadoras en América del Norte", que se celebraron en cumplimiento de los acuerdos de implementación de las consultas ministeriales de la Comunicación Pública en marzo y agosto de 1999, autoridades mexicanas reconocieron que los exámenes de embarazo sí son ilegales.

¹⁸⁹ ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Respuesta a las preguntas 1 y 3 del cuestionario de la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos a la Oficina Administrativa Nacional de México", 14 de octubre de 1997 (Comunicación Pública USA9701), p. 3.

4. Comunicación Pública USA9702 (Han Young), en materia de libertad sindical y protección del derecho a organizarse, después de que se presentó la Comunicación Pública, las autoridades del gobierno de Baja California Norte y la STPS intervinieron para celebrar un recuento administrativo para determinar al sindicato con la mayor representación dentro de la empresa. Los dos sindicatos en pugna se obligaron a respetar el resultado del recuento, desistirse de las acciones legales y políticas que habían llevado a cabo, y suspender la huelga de hambre que sostenían tres ex trabajadores de Han Young.

Se considera que existe una evidente intervención de las autoridades para dirimir el conflicto con el objetivo de que los peticionarios se desistieran de la Comunicación Pública, ya que dentro de los acuerdos para llevar a cabo el recuento administrativo estaba el de "desistirse de las acciones legales y políticas", lo cual hicieron posteriormente, pero la OAN de EUA no dio por concluida la revisión porque había otros peticionarios. La STPS quiso dejar clara su participación al manifestar que sin su intervención y la de las autoridades del gobierno de Baja California Norte, no hubiese sido posible la solución del conflicto; y aprovechó para enviar un mensaje político a las otras Partes al señalar que con la solución del conflicto quedó demostrado que las autoridades, tanto locales como federales, vigilan el cumplimiento de los principios de libertad sindical y el derecho de sindicación¹⁹⁰.

¹⁹⁰ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. "Concluye conflicto en la empresa Han Young", *Boletín de Prensa # 129/97*, 19 de diciembre de 1997, en http://www.stps.gob.mx/index_13.htm.

En materia de seguridad e higiene, después de la presentación de la enmienda a la Comunicación Pública, la Delegación Federal del Trabajo de Baja California Norte impuso dos multas a la empresa Han Young por más de \$72,000.00 pesos, el cual es uno de los mayores montos considerados en la LFT¹⁹¹. A finales de 1998, la compañía se mudó a una nueva fábrica con mejores condiciones de seguridad.

Las acciones del gobierno de México en la Comunicación Pública USA9702 fueron consideradas por algunos como un triunfo en la actuación del gobierno de Estados Unidos. *International Labor Rights Fund* (ILRF) manifestó que la potencial efectividad del ACLAN fue dramáticamente demostrada con la acción tomada por el gobierno de Estados Unidos posteriormente a la presentación de la Comunicación Pública. El presidente Clinton planteó el tema a discusión con el presidente Zedillo en una de sus visitas oficiales, y el gobierno mexicano tomó acciones inmediatas para aplicar la ley y proteger los derechos de los individuos que habían intentado formar un sindicato¹⁹².

Existen dos posturas con respecto a la presión que las comunicaciones públicas han ejercido en el ánimo del gobierno de México para realizar algunas actuaciones. Algunas personas consideran que el gobierno de

¹⁹¹ Cfr. RENTERÍA, Horacio. "Multa la STyPS a Han Young, en La Crónica, diario, Tijuana, Baja California Norte, 20 de febrero de 1998, p. 12.

¹⁹² Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Estados Unidos. Comentarios del Público" (Nuestra traducción), Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex5_us.htm.

México no debe de tomar acción alguna que esté relacionada directa o indirectamente con una comunicación pública, porque refleja la injerencia de un elemento externo en la política nacional. Otras personas piensan que es positivo porque por una parte han forzado al gobierno de México a cumplir con su obligación de garantizar el cumplimiento efectivo de sus leyes laborales, lo que podría repercutir en beneficio de los trabajadores; y por la otra, han contribuido a la observancia y aplicación efectiva de la legislación nacional.

De acuerdo con lo analizado anteriormente, es difícil separar las implicaciones jurídicas de las implicaciones políticas que han tenido las comunicaciones públicas, ya que si bien por una parte han servido para obligar a que el gobierno de México cumpla con la obligación de garantizar el cumplimiento de sus leyes laborales establecida en el ACLAN, también han sido utilizadas por el gobierno de Estados Unidos como un medio para que el presidente Clinton justifique el ACLAN y la actuación de su gobierno al respecto, como se ve reflejado en el informe sobre los efectos del TLCAN que presentó al Congreso en 1997.

El informe contiene un apartado especial sobre el cumplimiento de las leyes laborales por parte de México, en donde señala que en virtud de las comunicaciones públicas revisadas por la OAN de EUA sobre presuntas violaciones a leyes laborales cometidas en territorio mexicano, la STPS estableció en el Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000, y tomó acciones tendientes a resolver algunas de las

preocupaciones vertidas en las comunicaciones públicas, como la inconsistencia en la aplicación e interpretación de las leyes laborales por parte de las juntas de conciliación y arbitraje, y la inspección inadecuada de lugares de trabajo. Además, se revertió la resolución que negó el registro a un sindicato y se permitió el voto secreto en dos procesos de recuento.

Otros "logros" que se señalan son que, México incrementó la aplicación de sus leyes laborales en un 250%; efectuó alrededor de cuarenta y ocho mil inspecciones en 1996, de las cuales nueve mil seiscientos nueve fueron para verificar el cumplimiento de leyes de trabajo de menores; redujo en un 30% los accidentes y enfermedades de trabajo entre 1994 y 1996; y revisó las regulaciones sobre seguridad e higiene para ampliar el número de trabajadores con derecho a cobertura el 21 de abril de 1997. Mención especial merecieron las dos resoluciones de los casos de Jalisco y Oaxaca emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1996, relativas a la libertad de asociación, donde se declararon inconstitucionales dos leyes estatales que prohibían más de un sindicato por entidad gubernamental. En resumen, el gobierno de Estados Unidos consideró que las comunicaciones públicas han sido un mecanismo que ha resultado efectivo para fomentar la transparencia y conciencia pública en los temas de la aplicación de las leyes laborales en México¹⁹³.

¹⁹³ Cfr. GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS. "Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement" (Nuestra traducción), estudio presentado por el presidente William Clinton al Congreso de los Estados Unidos, julio, 1997, pp. 94, 95 y 99.

Otro ejemplo de las implicaciones políticas de las comunicaciones públicas fue lo señalado por Luis Medina en su informe para la revisión del ACLAN, en donde dice que la relación entre el contexto político estadounidense y el funcionamiento del ACLAN se puede ver mejor en las fechas de presentación de las comunicaciones públicas. De las diez comunicaciones públicas aceptadas por la OAN de EUA hasta principios de 1998, nueve coinciden con momentos político-electorales internos. En 1994, cuando se inicia el proceso electoral para las elecciones legislativas de medio período en Estados Unidos, la OAN de EUA aceptó cuatro comunicaciones públicas. En 1996, año de elecciones presidenciales, se aceptaron dos. De noviembre de 1997 a enero de 1998, vísperas de nuevas elecciones legislativas y, más importante aún, periodo en que se inició el debate en el Congreso de Estados Unidos sobre la extensión del *fast track* para las negociaciones con vistas al Área de Libre Comercio de las Américas, se aceptaron tres comunicaciones públicas. En 1995, año políticamente neutro en los Estados Unidos, la OAN de EUA no recibió comunicación pública alguna¹⁹⁴.

Independientemente de que las comunicaciones públicas han cuestionado la actuación del gobierno de México al aplicar su ley, al mismo tiempo han sido utilizadas como medios para criticar algunos aspectos de la legislación laboral mexicana, como son:

¹⁹⁴ Cfr. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Opinión disidente", Informe del Comité de Expertos, Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex1_opin.htm.

- a) La confusión de si el registro de los sindicatos es un requisito de existencia o de validez (Comunicación Pública USA940003).
- b) La forma de integración de las juntas de conciliación y arbitraje, que impide que sean parciales (Comunicaciones Públicas USA9601 y USA9602).
- c) La prohibición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de que exista más de un sindicato por dependencia gubernamental, y el establecimiento de la FSTSE como única federación a la que se pueden unir los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, es incompatible con el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación (Comunicación Pública USA9601).
- d) La inseguridad jurídica del sindicato titular de un contrato colectivo de trabajo, a quien se le puede solicitar dicha titularidad por otro sindicato en cualquier momento (Comunicación Pública USA9702).
- e) La no prohibición expresa a la realización de exámenes de gravidez previos a la contratación (Comunicación Pública USA9701).
- f) La LFT adolece de una laguna jurídica al no regular expresamente la manera de llevar a cabo el procedimiento de recuento (Comunicaciones Públicas USA9702, USA9703 y CAN98-1).
- g) Debe prohibirse la posibilidad de que una empresa celebre un "contrato de protección" (Comunicación Pública USA9702).
- h) La LFT debería establecer mecanismos que eviten la práctica de los patronos de negar el despido de un trabajador dentro de la etapa conciliatoria de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, y ofrecimiento y admisión de pruebas de un juicio por despido injustificado;

para que una vez reinstalado el trabajador, lo despida nuevamente (Comunicación Pública USA9703).

- i) La requisita impide el libre ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores (Comunicación Pública USA9801).

Estos aspectos de la legislación laboral mexicana cuestionados en el marco del ACLAN podrían tomarse en cuenta para una futura reforma a la LFT. De hecho, dentro de las propuestas presentadas al Congreso, durante el Primer Foro de Consulta a la Legislación Laboral del 18 de junio de 1998, se propusieron reformas en este sentido, como la del Congreso del Trabajo de incrementar la protección de la mujer trabajadora, y la de desaparecer los "contratos de protección"; y la de la CROC de desaparecer el apartado B del artículo 123 de la Constitución de México por restringir los derechos individuales de los trabajadores al servicio del Estado, la de elegir los representantes obreros y patronales mediante concurso de oposición, y la de oponerse a la requisita porque afecta a los trabajadores y a su derecho de huelga¹⁹⁵. Otro ejemplo es la iniciativa de reforma del Senado a la LFT de diciembre de 1998, donde se propone la reforma del artículo 133 para quedar: "Artículo 123. Además de otras prohibiciones consignadas en esta ley, los empleadores y sus representantes tendrán las siguientes:...II. Exigir o solicitar a las mujeres la presentación del certificado médico de no embarazo, como condición

¹⁹⁵ Cfr. ASOCIACIÓN MEXICANA DE EJECUTIVOS EN RELACIONES INDUSTRIALES, A.C. "Posiciones y propuestas en torno a la reforma de la ley laboral", *Revista Laboralia*, mensual, septiembre de 1998, pp. 22-27.

indispensable, para establecer la posibilidad de concederle una plaza o empleo, o concediendo el empleo, haga discriminación en el pago del salario.¹⁹⁶

En conclusión, no se considera negativo que la presión internacional orille al gobierno de México a que en algunas ocasiones tome decisiones, siempre y cuando sean con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la legislación laboral en beneficio del trabajador. Además, el hecho de que las autoridades sepan que toda actuación fuera de los márgenes de la ley podría tener una consecuencia internacional, les obliga a ser más cuidadosas en su actuar. Desgraciadamente la existencia de fallas en los órganos encargados de administrar la ley laboral, han orillado a los peticionarios a utilizar las comunicaciones públicas para tal efecto. Lo que se considera inaceptable, es que se estén tomando a las comunicaciones públicas como un mecanismo político de presión, mediante el cual los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, y los peticionarios busquen obtener beneficios particulares y soliciten que el gobierno de México actúe más allá de la letra del ACLAN.

IV.E. Futuro de las comunicaciones públicas

Para finalizar, si contestáramos la pregunta de si las comunicaciones públicas son necesarias desde un sentido estricto para que los

¹⁹⁶ SENADO DE LA REPÚBLICA. Coordinación General de Comunicación Social, Dictámenes, Iniciativa de Decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo, <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/dictamenes/docs/leytrabajo.html>.

particulares informen a los gobiernos de las otras Partes la posible violación a los preceptos del ACLAN, la respuesta sería no. No es necesario que los particulares utilicen las comunicaciones públicas, podrían hacer la denuncia a través de otros medios como una simple carta. El gobierno de la Parte que fuera notificada podría tratar de resolver el problema a través de las consultas entre las OAN o las consultas ministeriales, y en el último de los casos, a través del procedimiento de solución de controversias. Entonces ¿en qué radica la importancia de las comunicaciones públicas?, la respuesta es simple, la importancia radica en la publicidad que generan. La publicidad produce efectos psicológicos entre los particulares y los gobiernos de las Partes. El impacto psicológico en las organizaciones sindicales es que pueden utilizarlas para fortalecer su presencia dentro del panorama laboral. El impacto psicológico en los gobiernos de las Partes es que, por un lado, el gobierno de la Parte que recibe la comunicación pública puede aprovechar en su beneficio el hacer notar sutilmente que sus contrapartes incumple con sus obligaciones del ACLAN, situación que no podría hacer si tratara de resolver una denuncia directamente con el gobierno que supuestamente cometió la violación; y por el otro lado, el gobierno de la Parte que supuestamente no cumplió los preceptos del ACLAN es puesto en una situación incómoda al evidenciarse su incumplimiento.

Así que ¿cuál sería el motivo que justificaría que las comunicaciones públicas siguieran existiendo si hasta la fecha han provocado confrontación entre los gobiernos de las Partes, han sido utilizadas por las organizaciones sindicales en beneficio propio y no han ayudado a mejorar las

condiciones de los trabajadores afectados por las supuestas violaciones señaladas en las comunicaciones públicas? Nos parece que la respuesta sería que, la razón por la que se debe fomentar la presentación de comunicaciones públicas es que sí han contribuido a que los gobiernos de las Partes tomen acciones para subsanar algunas violaciones a las leyes laborales existentes, y que los han forzado a que se den a la tarea de incrementar sus estándares laborales. Solamente se requiere un cambio de actitud en la actuación, más que del público que las presenta, de parte de las OAN de las tres Partes puesto que son las que las dirigen. La OAN que recibe la comunicación Pública debe de abstenerse en convertirse en el juzgador que determinará si una OAN está incumpliendo con sus obligaciones con respecto al ACLAN, para ello existen otras instancias como el CEE y el panel arbitral. De igual forma, la OAN en cuyo territorio se cometió la supuesta violación debe de cooperar con el proceso de revisión de la comunicación pública, y no ponerse a la defensiva.

El futuro de las comunicaciones públicas es incierto, puesto que se han convertido en un mecanismo de presión que en contados casos ha ayudado a los intereses de los trabajadores, y más bien ha servido a los intereses de los sindicatos y al de los gobiernos de las Partes. Hay que retomar el espíritu original que llevó a los creadores de la comunicación pública a engendrarla, para que de esta manera se convierta realmente en un mecanismo de cooperación que contribuya al mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores en el territorio de cada una de las Partes, y para ello es necesario que tanto los peticionarios como los gobiernos actúen de buena fe.

En conclusión, el ACLAN crea la figura de la "comunicación pública", como una institución del Derecho Internacional del Trabajo sin precedente alguno, a la cual los negociadores del instrumento procuraron darle una denominación que no implicara contención. Las comunicaciones públicas tendrían como objetivo que, elementos externos hicieran del conocimiento de una de las Partes asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de otra de ellas, dentro de los principios que enmarcan al ACLAN de cooperación, equidad y soberanía nacional.

En virtud de que ni la legislación ni la doctrina han definido a la figura, se propone como concepto que la comunicación pública es un derecho que conforme al ACLAN tiene cualquier persona, a la que se le denomina peticionario, para hacer del conocimiento de la OAN de una de las Partes, la realización de asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de las otras Partes.

La naturaleza original de las comunicaciones públicas al parecer fue superada en la práctica, ya que de ser un medio para dar a conocer asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de México, Estados Unidos y Canadá, se convirtieron exclusivamente en un medio para denunciar presuntas violaciones a la aplicación efectiva de la legislación laboral por uno de los gobiernos de las Partes, lo que ha provocado que hayan traspasado la frontera de ser únicamente mecanismos de cooperación para convertirse en foros de controversia y mecanismos de presión.

Las OAN de las tres Partes establecieron sus propios reglamentos para presentación, recepción y revisión de comunicaciones públicas con base en la facultad otorgada por el ACLAN. En esencia los tres reglamentos tienen la misma médula espinal, pero se distinguen por el carácter contencioso que se refleja en el lenguaje utilizado en los reglamentos de la OAN de EUA y la OAN de Canadá; y la extrema amplitud en el margen de discrecionalidad que se otorga a la OAN de México para determinar los plazos para la admisión a revisión de las comunicaciones públicas y la emisión del informe final, así como los criterios que aplica para revisarla, lo que podría propiciar en un momento dado que los peticionarios se encuentren en estado de indefensión frente a ella.

Las comunicaciones públicas son un mecanismo que incita el actuar de la autoridad. A diferencia de otras figuras incitativas del derecho mexicano como la demanda, la denuncia, el procedimiento administrativo, la queja y la querrela, que impulsan a la autoridad pública a realizar determinada actuación, las comunicaciones públicas y las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental impulsan a las OAN de cada de una de las Partes y al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental respectivamente, para que revisen presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación de la materia, lo que posiblemente a su vez, aunque no de manera directa pero si indirectamente, obliga a los gobiernos de las Partes a que realicen determinada actuación, a través de la presión que ejercen los procedimientos de revisión, y la emisión del informe final y el expediente de hechos.

Las comunicaciones públicas pueden llegar a ser el principio constitutivo de las consultas y las evaluaciones para la cooperación, y del procedimiento de solución de controversias del ACLAN, porque aunque no se establezca expresamente de esta manera en el instrumento, tampoco está prohibido.

La etapa de las comunicaciones públicas fue pensada intencionalmente para que se realice en términos de cooperación, investigación y consultas, y para que se busque la solución negociada de cualquier conflicto. Si el asunto motivo de la comunicación pública no es resuelto, las Partes están obligadas a procurar hacerlo durante las consultas ministeriales. El objetivo es que el mayor número de controversias sean resueltas durante estas etapas a través de la cooperación, y que las Partes acudan al procedimiento de solución de controversias como recurso extremo para solucionar un problema.

Al parecer se ha desvirtuado el espíritu de cooperación que deberían de tener las comunicaciones públicas. Las OAN en ocasiones han dado la apariencia de tribunales en el momento de revisarlas, puesto que convocan a los peticionarios, al gobierno de la Parte donde supuestamente se cometió la violación al ACLAN, y/o al público en general a foros públicos para que emitan una presentación oral, mientras que ellos escuchan y les hacen preguntas; sus mecanismos para allegarse información parecen poner a los gobiernos de las Partes en el banquillo de los acusados, al cuestionar públicamente su actuación, en lugar de cooperar para procurar resolver la

presunta violación; y algunos informes de revisión han cuestionado el actuar de la autoridad, cuando para ello el ACLAN contempla otras instancias como los CEE y los paneles de solución de controversias.

El hecho de que las OAN revisen comunicaciones públicas relativas a resoluciones de tribunales del trabajo y administrativos, y asuntos pendientes de resolución, podría crear en el público expectativas equivocadas de que las comunicaciones públicas son un recurso supranacional que puede revisar o reabrir juicios internos. También podría influir en el ánimo del juzgador, quien se vería presionado por estar a cargo de un juicio ventilado dentro de un foro internacional. Por último, podría fomentar que las comunicaciones públicas sean utilizadas por la personas como mecanismos de presión en beneficio propio.

Se considera que las comunicaciones públicas han generado consecuencias positivas, como es la creación de un canal para que el público de a conocer sus preocupaciones sobre aspectos laborales en el territorio de una de las Partes, el incremento de los estándares de cumplimiento de las leyes laborales, el mejoramiento en la procuración de justicia y administración de la legislación laboral por las autoridades gubernamentales, el incremento del compromiso político entre los gobiernos de las tres Partes, el fortalecimiento de la colaboración transnacional sindical y de organismos no gubernamentales, y la concientización de los sectores a largo plazo.

La importancia de las comunicaciones públicas para México radica en que aparentemente han contribuido a la observancia y aplicación efectiva de la legislación del trabajo. Existe una posible influencia directa de las mismas en acciones tomadas por el gobierno de México en materia laboral. La jurisprudencia y tesis jurisprudencial que estipulan que es violatorio del principio de libertad sindical que se prohíba a los trabajadores al servicio del Estado que constituyan más de un sindicato por dependencia; el otorgamiento del registro al Sindicato de Trabajadores de Maxi-Switch; el cambio de criterio con respecto a la ilegalidad de los exámenes de embarazo previos a la contratación; y la intervención de la STPS y el gobierno de Baja California Norte para arreglar el conflicto de titularidad del contrato colectivo en la empresa Han Young y la aplicación de multas a la misma empresa por violaciones en materia de seguridad e higiene, podrían ser ejemplos de estas acciones.

Se considera que el futuro de las comunicaciones públicas es incierto, puesto que se han convertido en un mecanismo de presión que en contados casos ha ayudado a los intereses de los trabajadores, y más bien ha servido a los intereses de los sindicatos y al de los gobiernos de las Partes. Hay que retomar el espíritu original que llevó a los creadores de la comunicación pública a engendrarla, para que de esta manera se convierta realmente en un mecanismo de cooperación que contribuya al mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores en el territorio de cada una de las Partes, y para ello es necesario que tanto los peticionarios como los gobiernos de las Partes procuren actuar de buena fe.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El ACLAN crea la figura de la “comunicación pública”, como una institución del Derecho Internacional del Trabajo sin precedente alguno, a la cual los negociadores del instrumento procuraron darle una denominación que no implicara contención. Las comunicaciones públicas tendrían como objetivo que, elementos externos hicieran del conocimiento de una de las Partes asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de otra de ellas, dentro de los principios que enmarcan al ACLAN de cooperación, equidad y soberanía nacional.

SEGUNDA. Se propone como concepto que, la comunicación pública es un derecho que conforme al ACLAN tiene cualquier persona, a la que se le denomina peticionario, para hacer del conocimiento de la OAN de una de las Partes, la realización de asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de las otras Partes.

TERCERA. La naturaleza original de las comunicaciones públicas al parecer fue superada en la práctica, ya que de ser un medio para dar a conocer asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de México, Estados Unidos y Canadá, aparentemente se convirtieron exclusivamente en un medio para denunciar presuntas violaciones a la aplicación efectiva de la legislación laboral por uno de los gobiernos de las Partes, lo que ha provocado que las comunicaciones públicas hayan traspasado la frontera de ser únicamente

mecanismos de cooperación para convertirse en foros de controversia y mecanismos de presión.

CUARTA. Las OAN de las tres Partes establecieron sus propios reglamentos para presentación, recepción y revisión de comunicaciones públicas con base en la facultad otorgada por el ACLAN. En esencia los tres reglamentos tienen la misma médula espinal, pero se distinguen por el carácter contencioso que se refleja en el lenguaje utilizado en los reglamentos de la OAN de EUA y la OAN de Canadá; y la extrema amplitud en el margen de discrecionalidad de la OAN de México, que podría propiciar que los peticionarios se encuentren en estado de indefensión frente a ella.

QUINTA. Las comunicaciones públicas son un mecanismo que incita el actuar de la autoridad. A diferencia de otras figuras incitativas del derecho mexicano como la demanda, la denuncia, el procedimiento administrativo, la queja y la querrela, que impulsan a la autoridad pública a realizar determinada actuación, las comunicaciones públicas y las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental impulsan a las OAN de cada de una de las Partes y al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental respectivamente, para que revisen presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación de la materia, lo que a su vez, aunque no de manera directa pero si indirectamente, obliga a los gobiernos de las Partes a que realicen determinada actuación, a través de la presión que ejercen los procedimientos de revisión, y la emisión del informe final y el expediente de hechos.

SEXTA. Las comunicaciones públicas pueden llegar a ser el principio constitutivo de las consultas y las evaluaciones para la cooperación, y del procedimiento de solución de controversias del ACLAN, aunque no se establezca expresamente de esta manera en el instrumento.

SEPTIMA. La etapa de las comunicaciones públicas fue pensada intencionalmente para que se realice en términos de cooperación, investigación y consultas, y para que se busque la solución negociada de cualquier conflicto. Si el asunto motivo de la comunicación pública no es resuelto, las Partes están obligadas a procurar hacerlo durante las consultas ministeriales. El objetivo es que el mayor número de controversias sean resueltas durante estas etapas a través de la cooperación, y que las Partes acudan al procedimiento de solución de controversias como recurso extremo para solucionar un problema.

OCTAVA. Al parecer se ha desvirtuado el espíritu de cooperación que deberían de tener las comunicaciones públicas. Las OAN en ocasiones han dado la apariencia de tribunales en el momento de revisarlas; sus mecanismos para allegarse información han puesto a los gobiernos de las Partes en el banquillo de los acusados en lugar de cooperar para procurar resolver la presunta violación; y algunos informes de revisión han cuestionado el actuar de la autoridad, cuando para ello el ACLAN contempla otras instancias como los CEE y los paneles de solución de controversias.

NOVENA. El hecho de que las OAN revisen comunicaciones públicas relativas a resoluciones de tribunales del trabajo y administrativos, y asuntos pendientes de resolución, podría crear en el público expectativas equívocas de que las comunicaciones públicas son un recurso supranacional que puede revisar o reabrir juicios internos. También podría influir en el ánimo del juzgador, quien se vería presionado por estar a cargo de un juicio ventilado dentro de un foro internacional. Por último, podría fomentar que las comunicaciones públicas sean utilizadas por la personas como mecanismos de presión en beneficio propio.

DECIMA. Se considera que las comunicaciones públicas han generado consecuencias positivas, como es la creación de un canal para que el público de a conocer sus preocupaciones sobre aspectos laborales en el territorio de una de las Partes, el incremento de los estándares de cumplimiento de las leyes laborales en el territorio de las tres Partes, el mejoramiento en la procuración de justicia y administración de la legislación laboral por parte de las autoridades gubernamentales, el incremento del compromiso político entre los gobiernos de las tres Partes, el fortalecimiento de la colaboración transnacional sindical y de organismos no gubernamentales, y la concientización de los diversos sectores a largo plazo.

DÉCIMA PRIMERA. La importancia de las comunicaciones públicas para México radica en que aparentemente han contribuido a la observancia y aplicación efectiva de la legislación del trabajo. Existe una posible influencia

directa de las mismas en algunas acciones tomadas por el gobierno de México en materia laboral. La jurisprudencia y tesis jurisprudencial, emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estipulan que es violatorio del principio de libertad sindical que se prohíba a los trabajadores al servicio del Estado que constituyan más de un sindicato por dependencia; el otorgamiento del registro al Sindicato de Trabajadores de Maxi-Switch; el cambio de criterio de la autoridad con respecto a la ilegalidad de los exámenes de embarazo previos a la contratación; y la intervención de la STPS y el gobierno local de Baja California Norte para arreglar el conflicto de titularidad del contrato colectivo en la empresa Han Young y la aplicación de multas a la misma empresa por violaciones en materia de seguridad e higiene, podrían ser ejemplos claros de estas acciones.

DÉCIMA SEGUNDA. El futuro de las comunicaciones públicas es incierto desde nuestro punto de vista, puesto que se han convertido en un mecanismo de presión que en contados casos ha ayudado a los intereses de los trabajadores, y más bien ha servido a los intereses de los sindicatos y al de los gobiernos de las Partes. Hay que retomar el espíritu original que llevó a los creadores de la comunicación pública a engendrarla, para que de esta manera se convierta realmente en un mecanismo de cooperación que contribuya al mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores en el territorio de cada una de las Partes, y para ello es necesario que tanto los peticionarios como los gobiernos de las Partes actúen de buena fe.

ABREVIATURAS

ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
ACLAN	Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte
ANAD	Asociación Nacional de Abogados Democráticos
CEE	Comité Evaluador de Expertos o Comités Evaluadores de Expertos
Consejo	Consejo Ministerial de la Comisión para la Cooperación Laboral
Constitución de México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CTM	Confederación de Trabajadores de México
Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN	Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
Estados Unidos	Estados Unidos de América
FAT	Frente Auténtico del Trabajo
FESEBS	Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
JFCA	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

JLCA	Junta Local de Conciliación y Arbitraje
JNRL	Junta Nacional de Relaciones Laborales
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional
LFT	Ley Federal del Trabajo
México	Estados Unidos Mexicanos
OAN	Oficina Administrativa Nacional u Oficinas Administrativas Nacionales
OAN de Canadá	Oficina Administrativa Nacional de Canadá
OAN de EUA	Oficina Administrativa Nacional de los Estados Unidos de América
OAN de México	Oficina Administrativa Nacional de los Estados Unidos Mexicanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Parte	Cada uno de los tres países signantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los Estados Unidos Mexicanos, Canadá y los Estados Unidos de América
Partes	Los tres países signantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los Estados Unidos Mexicanos, Canadá, y los Estados Unidos de América
Reglamento de la OAN de Canadá	Directrices de la OAN de Canadá para Comunicaciones Públicas de conformidad con los artículos 16.3 y 21 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)

Reglamento de la OAN de EUA	Revisión al Aviso de Establecimiento de la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos de América y Parámetros de Procedimiento
Reglamento de la OAN de México	Reglamento de la Oficina Administrativa Nacional (OAN) de México sobre las Comunicaciones Públicas a que se refiere el artículo 16(3) del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Secretariado	Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAP	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
STIMAHCS	Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SUTSP	Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca
TFCA	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNT	Unión Nacional de Trabajadores

BIBLIOGRAFÍA

1. ÁLVAREZ, Mario I. Introducción al Derecho, Serie jurídica, McGraw Hill, México, 1995.
2. BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo, Porrúa, México, 1987.
3. BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México, decimoquinta edición, Porrúa, México, 1996.
4. BUERGENTHAL, Thomas, et. al. Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
5. CAVAZOS FLORES, Baltasar. El nuevo derecho del trabajo mexicano, Trillas, México, 1997.
6. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, tercera edición, Porrúa, México, 1990.
7. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomos I y II, decimotercera edición, Porrúa, México, 1999.
8. DE BUEN LOZANO, Néstor. El Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo en México, Porrúa, México, 1994.
9. DE BUEN LOZANO, Néstor. El Trabajo, el Derecho y algo más, Porrúa, México, 1995.
10. DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho del Trabajo, Tomo I, decimosexta edición, Porrúa, México, 1999.
11. DE P. MORENO, Antonio. Derecho Penal Mexicano, Porrúa, México, 1944
12. DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, vigesimosexta edición, Porrúa, México, 1999.
13. FIGUEROA, Luis Mauricio. Derecho Internacional, Editorial Jus, México, 1991.
14. FUENTES, Manuel. La imposición laboral que nos viene del norte, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., México, 1994.
15. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, quincuagésima edición, Porrúa, México, 1999.

16. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomos A-CH, D-H, I-O y P-Z, doceava edición, Porrúa, México, 1998.
17. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado (Eduardo García Máynez), cuarta reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.
18. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1985.
19. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua, Madrid, 1992.
20. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, et. al. Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA, Tomos I, II y III, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.
21. SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL y Miguel Angel Porrúa. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Porrúa, México, 1993.
22. SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional, vigésima edición, Porrúa, México, 1998.
23. SZÉKELY, Alberto, compilador. Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, Tomo I, segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
24. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Porrúa, México, 1977.
25. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social, Porrúa, México, 1979.
26. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Temas selectos del nuevo derecho internacional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México, 1994.
27. VAZQUEZ PANDO, Fernando y ORTIZ AHLF Loreta. Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, segunda edición, Themis, México, 1994.

28. WITKER, Jorge, et. al. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1993.
29. WITKER, Jorge, et. al. Resolución de controversias comerciales en América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1994.

LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, comentada por ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, et. al., sexta edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
2. CONSTITUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, diciembre de 1994.
3. CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHOS DE LOS TRATADOS, Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero de 1975, México, 1975.
4. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS; en RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Jesús, et. al. Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA, Tomo I, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.
5. CONVENIO 87 DE LA OIT, SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL Y EL DERECHO DE SINDICACIÓN, Diario Oficial de la Federación, 16 de octubre de 1950, México, 1950.
6. CONVENIO 111 DE LA OIT, SOBRE LA DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE EMPLEO Y OCUPACIÓN, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 1962, México, 1962.
7. CONVENIO 120 DE LA OIT, SOBRE LA HIGIENE EN EL COMERCIO Y EN LAS OFICINAS, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1966, México, 1966.
8. CONVENIO 135 DE LA OIT, SOBRE LA PROTECCIÓN Y FACILIDADES DE LOS TRABAJADORES EN LA EMPRESA, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1975, México, 1975.
9. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 1981, México, 1981.
10. CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Diario Oficial de la Federación, 12 de mayo de 1981, México, 1981.

11. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Diario Oficial de la Federación, 12 de mayo de 1981, México, 1981.
12. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 1981, México, 1981.
13. CONVENIO 150 DE LA OIT, SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO: COMETIDO, FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN, Diario Oficial de la Federación, 13 de mayo de 1982, México, 1982.
14. CONVENIO 155 DE LA OIT, SOBRE LA SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO, Diario Oficial de la Federación, 6 de marzo de 1984, México, 1984.
15. CONVENIO 161 DE LA OIT, SOBRE SERVICIOS DE SALUD EN EL TRABAJO, Diario Oficial de la Federación, 13 de abril de 1987, México, 1987.
16. CONVENIO 170 DE LA OIT, SOBRE LA SEGURIDAD EN LA UTILIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS QUÍMICOS EN EL TRABAJO, Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1992.
17. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Miguel Angel Porrúa, Porrúa, México, 1993.
18. ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EL GOBIERNO DE CANADÁ Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1993, México, 1993.
19. ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EL GOBIERNO DE CANADÁ Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1993, México, 1993.
20. CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMÚN Y TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL, Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1928, México, 1928.
21. CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMÚN Y TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL, Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931, México, 1931.

22. LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 1936, México, 1936.
23. LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 1940, México, 1940.
24. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, México, 1995.
25. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, doceava edición, México, 1996.
26. LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1992, México, 1992.
27. LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, Diario Oficial de la Federación, 1º de julio de 1992, México, 1992.
28. LEY DE COMERCIO EXTERIOR, Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1993, México, 1993.
29. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Diario Oficial de la Federación, 4 de agosto de 1994, México, 1994.
30. LEY DE AVIACIÓN CIVIL, Diario Oficial de la Federación, 12 de mayo de 1995, México, 1995.
31. LEY ADUANERA, Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995, México, 1995.
32. LEY DEL SEGURO SOCIAL, Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1995, México, 1995.
33. LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL FUERO COMUN DEL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1996, México, 1996.
34. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1928, México, 1928.
35. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial de la Federación, 29 de agosto de 1931, México, 1931.

36. REGLAMENTO DE LA OFICINA ADMINISTRATIVA NACIONAL (OAN) DE MEXICO SOBRE LAS COMUNICACIONES PÚBLICAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 16(3) DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACLAN), Diario Oficial de la Federación, 28 de abril de 1995, México, 1995.
37. REGLAMENTO INTERNO DE LOS COMITÉS CONSULTIVO NACIONAL Y GUBERNAMENTAL DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE, Diario Oficial de la Federación, 12 de septiembre de 1996, México, 1996.
38. REGLAMENTO FEDERAL DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1997, México, 1997.
39. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1998, México, 1998.
40. REGLAMENTO GENERAL PARA LA INSPECCIÓN Y APLICACIÓN DE SANCIONES POR VIOLACIONES A LA LEGISLACIÓN LABORAL, Diario Oficial de la Federación, 6 de julio de 1998, México, 1998.

Otros documentos reglamentarios

1. Canadian NAO Guidelines for Public Communications under articles 16.3 and 21 of the North American Agreement on Labour Cooperation (NAALC) (Directrices de la OAN de Canadá para Comunicaciones Públicas de conformidad con los artículos 16.3 y 21 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)) (Nuestra traducción), 25 de abril de 1997, en <http://labour-travail.hrdc-drhc.qc.ca/docnafta/enq/e/quidlns-e.html>.
2. Directrices para la Presentación de Peticiones relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, aprobadas por el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, Resolución 99-06, del 28 de junio de 1999, en <http://www.cec.org/spanish/citizen/guides-s.cfm?format=1>.
3. Procedimiento para comunicación y suministro de información de conformidad con el artículo 16 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, aprobado por las OAN de las tres Partes el 15 de agosto de 1996.

4. Procedimiento para consultas entre las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN's) de conformidad con el artículo 21 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), aprobado por las OAN 15 de agosto de 1996.
5. Reglamento de Trabajadores de la Comisión para la Cooperación Laboral, aprobado en la Reunión del Consejo de Ministros del 28 de abril de 1995.
6. Reglamento del Consejo, aprobado en la Reunión del Consejo de Ministros del 28 de abril de 1995.
7. Reglamento Financiero de la Comisión para la Cooperación Laboral, aprobado en la Reunión del Consejo de Ministros del 28 de abril de 1995 (revisado el 5 de diciembre de 1996).
8. Reglas de Procedimiento de los Comités Evaluadores de Expertos del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, aprobado en la Reunión del Consejo de Ministros del 18 de septiembre de 1997.
9. Revised Notice of Establishment of U.S. National Administrative Office and Procedural Guidelines (Revisión al Aviso de Establecimiento de la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos de América y Parámetros de Procedimiento) (Nuestra traducción), Federal Register, Volumen 59, Número 67, Estados Unidos, 7 de abril de 1994.

OTRAS FUENTES

Hemerografía

1. ALCALDE JUSTINIANI, Arturo. "Otra visión del ACL-TLC", en La Jornada, México, 2 de octubre de 1994, p. 14.
2. ASOCIACIÓN MEXICANA DE EJECUTIVOS EN RELACIONES INDUSTRIALES, A.C. "Posiciones y propuestas en torno a la reforma de la ley laboral", Revista Laboralia, mensual, México, septiembre de 1998, pp. 22-27.
3. BAZAR, Jason S. "Is the North American Agreement on Labor Cooperation Working for Workers' Rights" (Nuestra traducción), en California Western International Law Journal, Volumen 25, Número 2, Estados Unidos, 1995, pp. 285-316.
4. BEFORT, STEPHEN y CORNETT, VIRGINA. "Beyond the Rhetoric of the NAFTA Treaty Debate: A Comparative Analysis of Labor and Employment Law in Mexico and the United States" (Nuestra traducción), en Comparative Labor Law Journal, Volumen 17, Número 2, Estados Unidos, 1996.

5. BENSUSÁN, Graciela. "Integración regional y cambio institucional. La reforma laboral en el norte del continente", en Trabajos preliminares del Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos, s. ed., México, 1998.
6. COMITÉ CONSULTIVO NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS. "Reviewing the First Four Years of Operation of the North American Agreement on Labor Cooperation" (Nuestra traducción), adoptado por los miembros del Comité Consultivo Nacional de los Estados Unidos el 15 de abril de 1998.
7. COMPA, Lance. "Another look at NAFTA" (Nuestra traducción), en Dissent, Estados Unidos, invierno, 1997, pp. 45-50.
8. COMPA, Lance. "International Labor Rights and the Sovereignty Questions: NAFTA and Guatemala, Two Case Studies" (Nuestra traducción), en Journal of International Law and Policy, Volumen 9, Número 1, Washington College of Law, Estados Unidos, otoño, 1993, pp.117-150.
9. COMPA, Lance. "The first NAFTA labor cases: a new international labor rights regime takes shape" (Nuestra traducción), en 3U.S.-Mexico Law Journal, Estados Unidos, 1995, pp.159-181.
10. COMPA, Lance. "The North American Agreement on Labor Cooperation and International Labor Solidarity" (Nuestra traducción), documento elaborado para el "Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos, México, Distrito Federal, del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 1998.
11. CRANDALL, ELIZABETH. "Will NAFTA's North American Agreement on Labor Cooperation Improve Enforcement of Mexican Labor Laws?" (Nuestra traducción), en Transnational Lawyer, Volumen 7, Número 1, Estados Unidos, 1994.
12. DAMGAARD, Bodil. "Cinco años con el Acuerdo Laboral Paralelo" en Trabajos preliminares del Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos, s. ed., México, 1998.
13. DE LA CUEVA, Hector. "Acuerdos Paralelos, libertad de comercio e inversión son contrapeso social", en La Jornada Laboral, México, 30 de septiembre de 1993, pp. 3-6.
14. DIAZ, Luis Miguel. "Obligaciones de los estados y derechos de los particulares en los Acuerdos Paralelos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en Un homenaje a Don César Sepúlveda, Escritos jurídicos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
15. GARCÍA URRUTIA, Manuel. "Los acuerdos sociales del TLC y la soberanía", en La Jornada, diario, México, 20 de diciembre de 1997, p. 20.

16. GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. "Notice of Establishment of the U.S. National Administrative Office (Nuestra traducción), Federal Register, de 30 de diciembre de 1993.
17. GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS. "Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement" (Nuestra traducción), estudio presentado por el Presidente William Clinton al Congreso de los Estados Unidos, julio, 1997.
18. GRIEGO, Eric. "International Labor Standards and Hemispheric Integration. Evaluating the North American Experience" (Nuestra traducción), en Trabajos preliminares del Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos, s. ed., México, 1998.
19. HERNANDEZ MARTÍNEZ, Alfredo. "El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN): negociación, contenido y perspectivas", en Revista Mexicana de Política Exterior, Nueva Época, Número 46, México, enero-marzo, 1995, pp. 28-49.
20. HERZSTEIN, Robert E. "The labor cooperation agreement among Mexico, Canada and the United States: Its negotiation and prospects" (Nuestra traducción), en U.S.-Mexico Law Journal, Volumen 3, Estados Unidos, 1995, pp. 121-131.
21. LARA SÁENZ, Leoncio. "Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte", en Lecturas Jurídicas, 2a época, Volumen 11, marzo, México, 1997.
22. LASTRA LASTRA, José Manuel. "Las Resoluciones de Controversias en materia laboral en el TLCAN", en Resolución de controversias comerciales en América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1994, pp. 175-193.
23. LUJÁN, Bertha. "Evaluación del ACLAN", en La Jornada, México, 20 de diciembre de 1997, p. 19.
24. LUJÁN, Bertha. "Los acuerdos paralelos al TLC y la lucha por la democracia", en La Jornada, México, 20 de diciembre de 1997, p. 19.
25. MARTINEZ ROJAS, Ricardo. "Apartado laboral del Tratado de Libre Comercio", en Trabajos preliminares del Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos, s. ed., México, 1998.
26. MURPHY, Betty Southard. "NAFTA's North American Agreement on Labor Cooperation: the Present and the Future" (Nuestra traducción), en Connecticut Journal of International Law, Volumen 10, Número 2, Estados Unidos, 1995.

27. OKIN POMEROY, Laura. "The Labor Side Agreement Under the NAFTA: Analysis of its Failure to Include Strong Enforcement Provisions and Recommendations for Future Labor Agreements Negotiated with Developing Countries" (Nuestra traducción), en George Washington Journal of International Law and Economics, Estados Unidos, 1996, pp. 219-245.
28. OTERO, Joaquín. "The North American Agreement on Labor Cooperation: An Assessment of its first year's implementation" (Nuestra traducción), en Columbia Journal of Transnational Law, Volumen 33, Número 3, Estados Unidos, 1995, pp. 637-662.
29. PÉREZ LÓPEZ, Jorge. "Conflict and Cooperation in U.S.-Mexican Labor Relations: The North American Agreement on Labor Cooperation" (Nuestra traducción), en Journal of Borderland Studies, Volumen 11, Número 1, Estados Unidos, 1996.
30. PERRET, Louis. "La Solución de Controversias en los Acuerdos Paralelos del TLC", en Resolución de controversias comerciales en América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1994, pp. 215-221.
31. PLA RODRIGUEZ, Américo. "Cláusulas sociales en los acuerdos internacionales sobre comercio", Revista de Trabajo, año 1, Número 3, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina, Argentina, julio/agosto 1994, pp. 51-57.
32. RED MEXICANA DE ACCIÓN FRENTE AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO. "Espejismo y Realidad: el TLCAN tres años después. Análisis y Propuestas desde la Sociedad Civil", en Trabajos preliminares del Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos, s. ed., México, 1998.
33. RENTERÍA, Horacio. "Multa la STyPS a Han Young, en La Crónica, diario, Tijuana, Baja California Norte, 20 de febrero de 1998, p. 12.
34. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. "Estudio comparativo de legislación laboral de Canadá, EUA y México, Anexos 1 y 2", estudio presentado por el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral a la Comisión de Ministros, Dallas, Texas, 1996.
35. US NATIONAL ADMINISTRATIVE OFFICE. "Study of Mexican Supreme Court Decisions Concerning the Rights of State Employees to Organize in the States of Jalisco and Oaxaca" (Nuestra traducción), 21 de noviembre de 1996.

Documentos de las comunicaciones públicas

1. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Comunicación Pública presentada por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana ante la Oficina Administrativa Nacional de los Estados Unidos Mexicanos", febrero de 1995 (Comunicación Pública MEX9501).
2. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Informe sobre la Revisión de la Comunicación Pública 9501/OAN MEX", 31 de mayo de 1995 (Comunicación Pública MEX9501).
3. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Consultas Ministeriales – Comunicación Pública 9501 (Caso Sprint), Resoluciones adoptadas", 13 de febrero de 1996 (Comunicación Pública MEX9501).
4. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Comunicación Pública a la Oficina Administrativa Nacional (OAN) acerca del daño irreparable(sic) contra el derecho a la libertad de asociación, el derecho a organizarse y la falta de la aplicación de la ley por parte del Gobierno EE.UU., el Caso del Solec, Inc. en Carson, California, EE.UU.", 13 de abril de 1998 (Comunicación Pública MEX9801).
5. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Solicitud de consultas cooperativas a la OAN de EUA", 22 de mayo de 1998 (Comunicación Pública USA9702).
6. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Comunicación Pública sobre asuntos legales laborales surgidos en los Estados Unidos presentada a la Oficina Nacional Administrativa (OAN) de México bajo el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), violaciones de principios y obligaciones laborales del ACLAN en la industria de manzanas del Estado de Washington", 27 de mayo de 1998 (Comunicación Pública MEX9802).
7. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Petición sobre asuntos relativos a legislación laboral surgidos en los Estados Unidos comunicado a la Oficina Administrativa Nacional (OAN) de México según el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) referente a la falta de aplicación efectiva de las protecciones existentes sobre salario mínimo y tiempo extra en lugares de trabajo que emplean a extranjeros debida al Memorándum de Entendimiento entre el Departamento del Trabajo de EE.UU. y el Servicio de Inmigración y Naturalización de EE.UU. sobre responsabilidad compartidas de aplicación de la ley", 22 de septiembre de 1998 (Comunicación Pública MEX9804).
8. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Informe de Revisión de la Comunicación Pública MEX9801", 30 de agosto de 1999 (Comunicación Pública MEX9801).

9. MÉXICO, Comunicaciones Públicas. "Informe de Revisión de la Comunicación Pública MEX9802", 30 de agosto de 1999 (Comunicación Pública MEX9802).
10. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Submission before the United States National Administrative Office, Bureau of International Labor Affairs, United States Department of Labor, in Relation to Honeywell, Inc." (Nuestra traducción), 14 de febrero de 1994 (Comunicación Pública USA940001).
11. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Submission before the United States National Administrative Office, Bureau of International Labor Affairs, United States Department of Labor, in Relation to General Electric Company" (Nuestra traducción), 14 de febrero de 1994 (Comunicación Pública USA940002).
12. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Submission before the United States National Administrative Office, Bureau of International Labor Affairs, United States Department of Labor, in Relation to Sony Corporation, Magnéticos de México" (Nuestra traducción), 16 de agosto de 1994 (Comunicación Pública USA940003).
13. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Supplemental Submission by United Electrical, Radio & Machine Workers of America (UE) to Submission 940002, foled against the General Electric Company on February 14, 1994" (Nuestra traducción), 12 de septiembre de 1994 (Comunicación Pública USA940004).
14. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Informe público sobre revisión, Comunicación ante la OAN #940001 y Comunicación ante la OAN #940002", 12 de octubre de 1994 (Comunicaciones Públicas USA940001 y USA940002).
15. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Carta de United Electrical, Radio & Machine Workers of America (UE) a la OAN de EUA donde le avisan del desistimiento de la Comunicación Pública 940004" (Nuestra traducción), 25 de enero de 1995 (Comunicación Pública USA940004).
16. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Public Report of review NAO Submission # 940003" (Nuestra traducción), 11 de abril de 1995 (Comunicación Pública USA940003).
17. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Petition Submitted to the USNAO by Human Rights Watch/Americas, The International Labor Rights Fund, and the National Association of Democratic Lawyers" (Nuestra traducción), 13 de junio de 1996 (Comunicación Pública USA9601).

18. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Presentación para la Oficina Nacional Administrativa (NAO) de los Estados Unidos en relación al patrón continuo de incumplimiento en hacer ejecutar el derecho laboral de los Estados Unidos Mexicanos y la discriminación en su administración. El caso de Maxi-Switch en Cananea, México", 11 de octubre de 1996 (Comunicación Pública USA9602).
19. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "NAO Submission No. 9601, Public Report of Review" (Nuestra traducción), 27 de enero de 1997 (Comunicación Pública USA9601).
20. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Submission Concerning Pregnancy-Based Sex Discrimination in Mexico's Maquiladora Sector to the United States National Administrative Office" (Nuestra traducción), 16 de mayo de 1997 (Comunicación Pública USA9701).
21. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Respuesta a las preguntas 1 y 3 del cuestionario de la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos a la Oficina Administrativa Nacional de México", 14 de octubre de 1997 (Comunicación Pública USA9701).
22. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Submission to the United States National Administrative Office (NAO) regarding impeding irreparable harm against the right to freedom of association, protection of the rights to organize and the right to bargain collectively and persistent pattern of failure to enforce labor law: The case of Han Young de Mexico, S.A. de C.V. in Tijuana, Mexico" (Nuestra traducción), 30 de octubre de 1997 (Comunicación Pública USA9702).
23. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Public Communication on Labor Law Matters arising in Mexico Election contest between Government and Independent Unions" (Nuestra traducción), 15 de diciembre de 1997 (Comunicación Pública USA9703).
24. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Public Report of Review of NAO Submission No. 9701" (Nuestra traducción), 12 de enero de 1998 (Comunicación Pública USA9701).
25. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Amendment to Submission No. 9702" (Nuestra traducción), 9 de febrero de 1998 (Comunicación Pública USA9702).
26. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Public Report of Review of NAO Submission No. 9702 I" (Nuestra traducción), 28 de abril de 1998 (Comunicación Pública USA9702).

27. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Repuesta a la solicitud de consultas cooperativas de la OAN de México" (Nuestra traducción), 15 de junio de 1998 (Comunicación Pública USA9702).
28. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Public Report of Review of NAO Submission No. 9703 (ITAPSA)" (Nuestra traducción), 31 de julio de 1998 (Comunicación Pública USA9703).
29. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Public Report of Review of NAO Submission No. 9702 II" (Nuestra traducción), 6 de agosto de 1998 (Comunicación Pública USA9702).
30. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Public Communication on Labor Law Matters arising in Mexico: Strike by ASSA – Mexico vs Aerovías de México, S.A. de C.V." (Nuestra traducción), 17 de agosto de 1998 (Comunicación Pública USA9801).
31. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Carta de John M. Himmelberg, abogado de O'Connor & Hannan, L.L.P., Attorneys at Law al Secretario del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, en donde hace notar que no han respondido las cartas de Wyne Hawkins de Florida Tomato Exchange, de 22 de diciembre de 1997 y 22 de mayo de 1998, relativas a los esfuerzos que los Departamentos del Trabajo y de Agricultura de Estados Unidos han llevado acabo para investigar el abuso de trabajo infantil en granjas de frutas y vegetales en su territorio. De igual forma, solicita que el Departamento del Trabajo tome "acciones" relativas a incidentes específicos de prácticas de trabajo infantil ilegal en granjas de vegetales en México" (Nuestra traducción), 28 de septiembre de 1998 (Comunicación Pública USA9802).
32. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Carta de la Secretaria de la OAN de EUA a Association of Flight Attendants, por la que se informa la no aceptación a revisión de la Comunicación Pública USA9801", 19 de octubre de 1998 (Comunicación Pública USA9801).
33. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Public Communication on Labor Law Matters arising in Canada (Québec) before the National Administrative Office of the United States under the North American Agreement on labor Cooperation (NAALC), violations of NAALC Labor Principles and Obligations in the case of the St-Hubert McDonald's Restaurant" (Nuestra traducción), 19 de octubre de 1998 (Comunicación Pública USA9803).
34. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Comunicación Pública sobre asuntos relativos a la legislación laboral canadiense presentada a la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos según el Acuerdo de Cooperación laboral de América del Norte (ACLAN), violaciones a los

principios y obligaciones laborales del ACLAN en el caso de carteros rurales canadienses", 2 de diciembre de 1998 (Comunicación Pública USA9804).

35. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Carta de la Secretaria de la OAN de EUA a Association of Flight Attendants, por la que se reitera los motivos por los que no se aceptó a revisión la Comunicación Pública USA9801" (Nuestra traducción), 21 de diciembre de 1998 (Comunicación Pública USA9801).
36. ESTADOS UNIDOS, Comunicaciones Públicas. "Carta de la Secretaria de la OAN de EUA a la Organization of Rural Route Mail Couriers y otros peticionarios, por la que se les informa que no se acepta a revisión la Comunicación Pública USA9804", del 1º de febrero de 1999 (Comunicación Pública USA9804).
37. CANADA, Comunicaciones Públicas. "Public Communication to the National Administrative Office of Canada regarding the denial of worker's rights by Echlin, Inc., Itapsa, American Brakeblock, the Confederation of Mexican Workers (CTM), and the Federal Coaciliation and Arbitration Board of Mexico" (Nuestra traducción), 6 de abril de 1998 (Comunicación Pública CAN98-1).
38. CANADA, Comunicaciones Públicas. "Petición sobre asuntos relativos a legislación laboral surgidos en los Estados Unidos comunicado a la Oficina Administrativa Nacional (OAN) de Canadá según el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) referente a la falta de aplicación efectiva de las protecciones existentes sobre salario mínimo y tiempo extra en lugares de trabajo que emplean a extranjeros debida al Memorándum de Entendimiento entre el Departamento del Trabajo de EE.UU. y el Servicio de Inmigración y Naturalización de EE.UU. sobre responsabilidad compartidas de aplicación de la ley" (Nuestra traducción), 28 de septiembre de 1998 (Comunicación Pública CAN98-2).
39. CANADA, Comunicaciones Públicas. "Review of Public Communication CAN98-1 (Part I)" (Nuestra traducción), 11 de diciembre de 1998 (Comunicación Pública CAN98-1).
40. CANADA, Comunicaciones Públicas. "Public Communication/Submission on Labor Matters arising in the United States before the Canadian National Administrative Office under the North American Agreement on Labor Cooperation" (Nuestra traducción), 14 de abril de 1999 (Comunicación Pública CAN99-1).
41. CANADA, Comunicaciones Públicas. "Review of Public Communication CAN98-1 (Part II)" (Nuestra traducción), 12 de marzo de 1999 (Comunicación Pública CAN98-1).

Entrevistas

1. Entrevista con Lance Compa, ex miembro del personal del Secretariado, miembro de la Universidad de Cornell, Escuela de Industria y Relaciones Laborales, y actualmente miembro de Human Rights Watch/Americas (HRW), del 28 de enero de 1999.
2. Entrevista con Luis Miguel Díaz, ex Coordinador General de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, actualmente Director del Centro de Resolución de Controversias México-Estados Unidos, Universidad Estatal de Nuevo México, Colegio de Administración de Negocios y Economía, del 3 de marzo de 1999.

Internet

1. COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL. Expediente final de hechos relacionado con el "Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo", en <http://www.cec.org/spanish/resources/publications/hotlink1.cfm>.
2. COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL. Registro de las peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, en <http://www.cec.org/templates/RegistryFront.cfm?format=2&varlan=Spanish>.
3. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Sobre la OIT, Historia de la OIT, en <http://www.ilo.org/public/spanish/overview.history.htm>.
4. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. "Concluye conflicto en la empresa Han Young", Boletín de Prensa # 129/97, 19 de diciembre de 1997, en http://www.stps.gob.mx/index_13.htm.
5. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. "Se celebró en México reunión sobre presunta violación de derechos de trabajadores migrantes en Washington", Boletín de Prensa # 247/98, 2 de diciembre de 1998, en http://www.stps.gob.mx/index_13.htm.
6. SECRETARIADO DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL. Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en <http://www.naalc.org/spanish/publications/review.htm>.
7. SENADO DE LA REPÚBLICA. Coordinación General de Comunicación Social, Dictámenes, Iniciativa de Decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo, <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/dictámenes/docs/leytrabajo.html>.
8. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Actualización mensual de jurisprudencias, en <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>.