

Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)

INFORME DE LA REVISIÓN DEL CASO OAN EU.UU. NO. 2003-01

**OFICINA ADMINISTRATIVA NACIONAL DE LOS EE.UU.
BURÓ DE ASUNTOS LABORALES INTERNACIONALES
DEPARTAMENTO DEL TRABAJO DE LOS EE.UU.
3 de agosto de 2004**

**OFICINA ADMINISTRATIVA NACIONAL DE LOS EE.UU.
INFORME DE LA REVISIÓN DEL CASO OAN EE.UU NO. 2003-01
RESUMEN EJECUTIVO
PROPÓSITO DEL INFORME**

El Caso No. 2003-01 fue presentado en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), el 30 de septiembre de 2003, por la organización estadounidense Estudiantes Unidos contra los Talleres de Explotación (*United Students Against Sweatshops - USAS*) y la organización mexicana Centro de Apoyo al Trabajador (CAT), a las que se unió después la organización canadiense Red de Solidaridad con la Maquila (*Maquiladora Solidarity Network - MSN*).

El caso fue aceptado para su revisión el 5 de febrero de 2004, ya que planteaba cuestiones relacionadas con el tema de la ley laboral en México, y porque la revisión promovería los objetivos del ACLAN. De acuerdo con sus lineamientos de procedimiento, la OAN de los EE.UU. completó la revisión del caso, la cual incluyó una audiencia pública el 1 de abril de 2004 y consultas en México con funcionarios de gobierno, trabajadores y empleadores.

RESUMEN DEL CASO

El caso plantea asuntos concernientes a la libertad de asociación, a la protección del derecho a organizarse, a la negociación colectiva, a la salud y seguridad en el trabajo, y a las condiciones laborales mínimas (v.g. salario mínimo y pago de tiempo extra). La demanda que sustenta este caso también plantea cuestiones relacionadas con el acceso de los trabajadores a procedimientos justos, equitativos y transparentes en los tribunales laborales, y afirma que existe un patrón generalizado y persistente de incumplimiento de las leyes laborales. Todos los asuntos planteados se refieren a eventos que tuvieron lugar en las fábricas de confección de ropa de Matamoros Garment S.A. de C.V. y Tarrant México S. De R.L de C.V., en el estado de Puebla, México.

De acuerdo con la demanda presentada, se llamó la atención de la gerencia y de los funcionarios de gobierno sobre las violaciones a los derechos laborales alegadas,

comenzando en 2000 y 2003 respectivamente, en el curso de las operaciones de la fábrica. Los asuntos planteados incluyeron libertad de asociación (denegación de registro sindical y hostigamiento por actividades sindicales) violaciones a la previsiones de salud y seguridad (cafetería, ventilación y baños en mal estado, y falta de equipo de protección personal) y a las condiciones laborales mínimas (violaciones al salario mínimo y no pago retroactivo de salarios).

En respuesta, los trabajadores de Matamoros Garment y Tarrant emprendieron esfuerzos para formar sindicatos, pero en ambos casos se enteraron de que ya tenían representación sindical, aunque sin su conocimiento (alegaron “contratos de protección”). Considerando que los sindicatos existentes no estaban representando adecuadamente sus derechos, los trabajadores buscaron formar sindicatos separados o independientes, solicitando el otorgamiento del registro sindical ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Puebla. En ambos casos, las solicitudes de registro fueron denegadas, con razones, alegan los quejosos, que están fuera de la ley laboral mexicana.

ANÁLISIS Y HALLAZGOS

La revisión de la documentación escrita y el testimonio oral por parte de la OAN de los EE.UU., incluyendo las decisiones de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Puebla (en adelante “JLCA de Puebla”), apoya la afirmación de los quejosos de que el rechazo a sus solicitudes de registro sindical se basó en aspectos técnicos, y que la JLCA de Puebla no informó a los trabajadores sobre ninguna deficiencia ni les proporcionó oportunidad alguna para corregir los errores.

Los trabajadores de Matamoros Garment no buscaron ampararse contra la decisión de la JLCA de Puebla y los trabajadores de Tarrant retiraron su demanda de amparo. Los quejosos afirman que los trabajadores de Matamoros Garment recibieron tarde la decisión de la JLCA de Puebla y que es difícil para los trabajadores encontrar abogados que los asistan. En el caso de Tarrant, los quejosos afirman que los trabajadores, quienes no tienen seguro de desempleo y enfrentan una posible inclusión en las listas negras, no tienen más opción que aceptar la liquidación, en vez de proseguir lo que podría ser una larga apelación. También afirmaron que los trabajadores son hostigados e intimidados para recibir sus liquidaciones y que a otros trabajadores a menudo se les pide firmar acuerdos de liquidación cuando son contratados, los cuales son a menudo usados contra ellos después.

Aunque la OAN de los EE.UU. reconoce que es común que estas prácticas ocurran en México, si los trabajadores hubieran ejercido su derecho de amparo, los tribunales bien podrían haber fallado en su favor. De hecho, la OAN de los EE.UU. toma nota de que las recientes decisiones de tribunales mexicanos en esta área parecen apoyar los esfuerzos para llevar a las JLCA’s a cumplir la ley. Sin embargo, la OAN de los EE.UU. no puede ignorar las similitudes entre este caso y previas demandas relativas a la denegación del registro sindical sobre lo que parecen ser bases muy técnicas. Las mismas similitudes aparecen en casos recientes y en desarrollo en México, como fue hecho notar por los quejosos.

Como lo ha expresado la OIT, las formalidades administrativas no deben ser usadas como autorización para establecer un sindicato ni para retrasar o impedir la formación del

mismo. Aunque los trabajadores en este caso no prosiguieron los procedimientos de apelación disponibles, una mera formalidad administrativa no debería ser implementada de forma que obstruya efectivamente el derecho básico del trabajador a asociarse libremente.

La continua dificultad de los sindicatos independientes para obtener registros, especialmente en el sector de la maquila, está acreditada por testimonios fehacientes de organizaciones no gubernamentales y expertos legales en México. El propio gobierno mexicano ha reconocido en varias ocasiones deficiencias en los procedimientos de registro de sindicatos, pero si ha emprendido acciones para atender esta cuestión, los resultados no han sido evidentes hasta ahora. Transparencia en la representación sindical, democracia al interior de los sindicatos, diligencia para con sus miembros y libertad de los trabajadores para elegir al sindicato que los representará (o para elegir no ser representados) son temas importantes planteados en este caso que ameritan mayores consultas.

En relación con las alegadas violaciones a las condiciones laborales mínimas, la evidencia disponible para la OAN de los EE.UU. es contradictoria. Aparece que algunos trabajadores presentaron quejas ante el Procurador General del Estado de Puebla, alegando falta de pago de salarios, y que estas quejas están aún pendientes luego de más de un año. Además, también fueron presentados ante funcionarios de gobierno, en representación de trabajadores de Tarrant, documentos solicitando pago de salarios retroactivos pendientes y demandas de reinstalación por despidos injustificados.

En relación con las enfermedades y accidentes de trabajo alegados, los quejosos no presentaron evidencia de que hubieran presentado quejas formales ante las autoridades competentes. En vista de esta omisión, la OAN de los EE.UU. no encuentra que el gobierno de México haya fallado en hacer cumplir la legislación laboral, incluyendo los requisitos para responder a las quejas de los trabajadores.

Sin embargo, hay evidencia sólida de que los trabajadores avisaron a las autoridades acerca de sus preocupaciones sobre salud y seguridad en forma distinta a las quejas formales. Las autoridades mexicanas también pudieron haber conocido acerca de las condiciones de salud y seguridad a través de inspecciones periódicas realizadas según la ley. La OAN de los EE.UU. no puede obtener conclusiones definitivas sobre esta materia debido a que aún está a la espera de información adicional relevante del gobierno de México.

En resumen, la serie de cuestiones planteadas por este caso indican una falta generalizada de conocimiento y transparencia sobre los requisitos legales, procedimientos para presentar quejas, procesos de inspección gubernamental, requisitos de reporte, y asistencia gubernamental disponible. Sería benéfico para el público de Puebla y de todo el país que hubiera mayores consultas entre los gobiernos de México y los Estados Unidos sobre cómo incrementar los esfuerzos para educar a los trabajadores, empleadores y funcionarios de gobierno, y aumentar la transparencia acerca de los requisitos legales, los procedimientos seguidos y los resultados de los esfuerzos por hacer cumplir la ley.

RECOMENDACIÓN

De conformidad con el Artículo 22 del ACLAN, la OAN de los EE.UU. recomienda consultas ministeriales con el gobierno de México sobre los temas de libertad de asociación, condiciones laborales mínimas, y salud y seguridad en el trabajo.

9. Hallazgos

Este caso involucra libertad de asociación, condiciones laborales mínimas y prevención de enfermedades y lesiones de trabajo como se definen en el ACLAN, en relación con la aplicación de la legislación laboral en el estado de Puebla, México. De conformidad con el ACLAN, la OAN de los EE.UU. se ha enfocado en las acciones u omisiones de las autoridades del gobierno mexicano, estatales y federales, en relación con la aplicación eficaz de la legislación laboral mexicana. La OAN de los EE.UU. realizó varios hallazgos que sustentan su recomendación a la Secretaría del Trabajo.

Libertad de Asociación

La revisión de la documentación escrita y los testimonios orales, incluyendo la decisión de la JLCA de Puebla, sustenta la afirmación de los quejosos de que la negativa a las solicitudes de registro sindical se basó en aspectos técnicos. Principalmente, la JLCA no informó a los trabajadores sobre ninguna deficiencia técnica ni les proporcionó la oportunidad de corregir errores. Consistentemente con el Artículo 5(3), la ley mexicana otorga la posibilidad de revisar las decisiones de la JLCA a través del procedimiento de amparo. En este caso, los trabajadores de Matamoros Garment no buscaron obtener un amparo contra la decisión de la JLCA y los trabajadores de Tarrant retiraron su apelación. Si los trabajadores hubieran ejercido su derecho de amparo, los tribunales bien podrían haber fallado en su favor. De hecho, la OAN toma nota de que las recientes decisiones de los tribunales mexicanos en esta área parecen apoyar los esfuerzos para llevar a las JLCA's a cumplir la ley.

Como justificación de que los trabajadores no hayan buscado ampararse, los quejosos afirman que, en el caso de Matamoros Garment, la decisión de la JLCA fue recibida tarde y que es difícil para los trabajadores encontrar abogados que los asistan. En el caso de Tarrant, se afirma que la falta de un seguro de desempleo y la posibilidad de ser colocados en las listas negras deja a los trabajadores sin otra alternativa que recibir las liquidaciones, en vez de proseguir lo que podría ser una larga y costosa apelación. También afirman que los trabajadores son hostigados e intimidados para aceptar sus liquidaciones y que generalmente se les pide firmar acuerdos de liquidación al momento de su contratación, los cuales son luego usados en contra de ellos. La OAN de los EE.UU. reconoce que es común que estas prácticas ocurran en México, pero no está convencida de que los trabajadores, en el caso de Matamoros Garment, fueran incapaces de solicitar un amparo dentro del tiempo permitido o, en el caso de Tarrant, de que fueran necesariamente incapaces de proseguir el procedimiento de amparo. La OAN de los EE.UU. no tiene evidencia de que las autoridades gubernamentales no hayan hecho cumplir la ley contra la liquidación forzada. Sin embargo, la OAN de los EE.UU. no puede ignorar las similitudes entre este caso y los casos previos que ha revisado relativos a la denegación del registro sindical sobre lo que parecen ser aspectos muy técnicos. Las mismas similitudes aparecen en casos recientes y en desarrollo en México, como lo hicieron notar los quejosos. La continua dificultad de los sindicatos independientes para obtener registros sindicales, especialmente en el sector de la maquila, es sustentada por testimonios fehacientes de organizaciones no gubernamentales y expertos legales de México. El propio gobierno

mexicano ha reconocido en varias ocasiones las deficiencias de los procedimientos de registro sindical y, si se han tomado acciones correctivas, los resultados no han sido evidentes en lo inmediato. Este caso proporciona una amplia indicación de que el tema sigue siendo de preocupación en México y podrían resultar benéficas mayores consultas entre los gobiernos de Estados Unidos y México. El impacto del proceso de registro sindical sobre la formación de sindicatos independientes presenta varios aspectos que merecen la más alta prioridad en consultas de gobierno a gobierno. Como ha expresado la OIT, las formalidades administrativas no deben ser usadas como equivalentes de autorización previa para establecer un sindicato ni para retrasar o impedir la formación de los mismos. Aunque los trabajadores en este caso no prosiguieron completamente los procedimientos de amparo disponibles, una mera formalidad administrativa no debería implementarse de manera que obstruya efectivamente el derecho básico de libre asociación del trabajador.

Las JLCA's tienen una composición tripartita; el representante sindical tiende a provenir de sindicatos tradicionales y bien establecidos^{*}. Aunque esto puede no ser problema cuando un trabajador presenta un caso individual contra un empleador, sí presenta un problema de imparcialidad cuando los trabajadores buscan formar un sindicato para rechazar al sindicato existente. No es difícil anticipar un conflicto de intereses si el representante sindical de la JLCA que revisa la solicitud es cercano al sindicato que los trabajadores intentan rechazar. Esto plantea cuestiones, tales como si México está en concordancia con la obligación establecida en el Artículo 5(4) del ACLAN de garantizar que los tribunales sean "imparciales e independientes y no tengan ningún interés sustancial en el resultado del asunto." Los trabajadores en este caso y en otros previos presentados ante la OAN de los EE.UU. han alegado que no sabían que existía un sindicato en su centro de trabajo hasta que intentaron formar uno. Aunque la STPS mantiene una lista pública de registros sindicales a nivel federal, la lista no es accesible por nombre de empleador y no indica si existe un sindicato en una planta en particular. Adicionalmente, a los trabajadores no se les proporcionan copias del contrato colectivo de trabajo y a menudo incluso se les deniegan las solicitudes para tales documentos. El gobierno de México se comprometió en la Declaración Conjunta de la Consulta Ministerial del 18 de mayo de 2000, a que se les proporcionara información a los trabajadores sobre los contratos colectivos de trabajo, lo cual presumiblemente significaría garantizar que los trabajadores recibieran una copia del contrato colectivo en su centro de trabajo o al menos la oportunidad de ver el contrato. Actualmente, el único esfuerzo del que tiene conocimiento la OAN de los EE.UU. para garantizar que los trabajadores tengan tal acceso es el de la Junta del Distrito Federal. Transparencia en la representación sindical, democracia al interior de los sindicatos, diligencia para con sus miembros y libertad de los trabajadores para elegir quién los representa (o para elegir no ser representados) son asuntos importantes planteados en este caso, lo cuales ameritan mayores consultas.

En relación con la falla de la JLCA para informar a los trabajadores de las deficiencias en sus solicitudes y otorgarles la oportunidad de corregirlas, la OAN de los EE.UU. es incapaz

* La OAN de los EE.UU. solicitó información de la OAN mexicana sobre la afiliación específica de los miembros de la JLCA responsables de las decisiones relevantes en este caso, pero no ha recibido respuesta.

de determinar cuáles son los estándares apropiados bajo la legislación mexicana. Existen puntos de vista encontrados entre expertos legales y funcionarios de gobierno mexicanos, los cuales no han sido clarificados por la información proporcionada por el gobierno de México. En vista de esta falta de claridad, así como de la visión de la OIT de que los procedimientos de registro sindical que requieren algo más que únicamente la formalidad administrativa, no cumplen con la letra del Convenio 87 de la OIT, que México ha ratificado, serían de beneficio mayores consultas sobre cómo atiende este asunto el gobierno mexicano.

Condiciones Laborales Mínimas

La evidencia disponible para la OAN de los EE.UU. en relación con los alegatos sobre las condiciones laborales mínimas es contradictoria. Aparece que algunos trabajadores presentaron quejas ante el Procurador General del Estado de Puebla alegando el no pago de salarios y que estas quejas están aún pendientes luego de más de un año. Además, también fueron presentados ante funcionarios de gobierno, en representación de trabajadores de Tarrant, documentos solicitando pago de salarios retroactivos pendientes y demandas de reinstalación por despidos injustificados. La información de los recibos de nómina sustentó la afirmación de los quejosos de que los salarios y el pago de tiempo extra no cumplían con la ley, pero la información también mostró que el asunto fue satisfactoriamente resuelto. Existe evidencia de que las autoridades laborales estuvieron presentes en reuniones atendidas por trabajadores y empleadores, y de que los funcionarios fueron testigos de la firma de documentos que resolverían las disputas sobre salarios y tiempo extra. Sin embargo, más que sustentar las afirmaciones de los quejosos de que las autoridades no aplican la ley, la presencia de las mismas autoridades cuando los trabajadores aceptaron los pagos bien pudiera indicar su creencia de que no eran necesarios esfuerzos adicionales para hacer cumplir la ley. Los quejosos afirman que los empleadores renegaron de sus promesas, pero aunque hay alguna evidencia de que los trabajadores buscaron llamar la atención de los funcionarios de gobierno sobre sus preocupaciones, no está claro hasta qué punto los trabajadores prosiguieron el asunto presentando las quejas formales ante las autoridades laborales competentes. La OAN de los EE.UU. está a la espera de mayor información del gobierno de México sobre esta materia. En este momento, la OAN de los EE.UU. es incapaz de determinar qué información conocían las autoridades de gobierno y cuáles acciones, en su caso, habrían sido tomadas. Mayores consultas con las autoridades competentes ayudarán a clarificar lo que pasó y si se emprendieron los esfuerzos adecuados para aplicar la ley por parte de las autoridades.

Prevención de Lesiones y Enfermedades de Trabajo

Los trabajadores en este caso no mostraron evidencia de haber presentado quejas formales ante las autoridades gubernamentales con relación a lesiones y enfermedades de trabajo. En vista de esta omisión, la OAN de los EE.UU. no encuentra que el gobierno de México fallara en hacer cumplir la legislación laboral, incluyendo los requisitos para responder a las quejas de los trabajadores. Cuando se recurre a instancias internacionales para plantear alegatos de que las autoridades domésticas han fallado en hacer cumplir la ley, la credibilidad de aquéllos parecerá más fuerte si los trabajadores pueden demostrar que han intentado utilizar los procesos domésticos disponibles. Tal acción pareciera ser

benéfica para los trabajadores individuales y los procedimientos domésticos, y también incrementaría el valor de los procedimientos internacionales.

Sin embargo, existe evidencia sólida de que los trabajadores notificaron a las autoridades acerca de sus preocupaciones sobre salud y seguridad de manera distinta a la queja formal. Las autoridades mexicanas bien pudieron haber conocido sobre las condiciones de salud y seguridad a través de inspecciones periódicas realizadas según la ley. La OAN de los EE.UU. no puede derivar conclusiones definitivas sobre esta materia porque aún está a la espera de información adicional del gobierno de México. Mayores consultas podrían ayudar a iluminar cómo las autoridades gubernamentales respondieron a la información proporcionada por los trabajadores y la eficacia de los procesos de inspección. La disponibilidad de información sobre las inspecciones conducidas en los centros de trabajo, los procesos utilizados, los resultados de tales inspecciones, las respuestas de los empleadores a las violaciones y el seguimiento para garantizar el cumplimiento son cruciales para consultas eficaces. Los Estados Unidos, México y Canadá han establecido un grupo de trabajo trinacional sobre salud y seguridad en el trabajo que tiene la tarea de revisar asuntos relevantes y proporcionar recomendaciones a los gobiernos. Mayores consultas ayudarían a determinar si el grupo de trabajo es un mecanismo apropiado para revisar estas cuestiones o si se pueden atender mejor por separado.

La revisión de los problemas planteados por este caso indica una falta general de conocimiento y transparencia sobre los requisitos legales, los procedimientos para presentar quejas, los procesos de inspección gubernamental, los requisitos de reporte, y la asistencia gubernamental disponible. Sería benéfico para el público de Puebla y de todo el país que hubiera mayores consultas entre los gobiernos de México y los Estados Unidos sobre los medios para educar a los trabajadores, empleadores y funcionarios de gobierno, y para incrementar la transparencia con respecto a los requisitos legales, los procedimientos seguidos y los resultados de los esfuerzos por hacer cumplir la ley. Durante el proceso de revisión del caso, la OAN de los EE.UU. solicitó consultas con la OAN mexicana bajo el Artículo 21 del ACLAN, con miras a involucrar al gobierno de México en consultas francas y eficaces sobre los temas relevantes y la posible solución del caso. Lamentablemente, la OAN mexicana declinó la solicitud de su contraparte estadounidense para arreglar reuniones con las autoridades mexicanas responsables de aplicar las leyes laborales y limitó el contacto a responder por escrito a preguntas escritas enviadas por la OAN de los EE.UU. Aunque los intercambios escritos son importantes para los procesos de consulta, limitarse a las comunicaciones por escrito no es el método más eficaz para las consultas exitosas. Como establece el Artículo 22(3) del ACLAN “Las partes en consulta deberán hacer todos los intentos para resolver el asunto a través de consultas según este artículo, incluyendo el intercambio de información disponible al público para posibilitar un completo examen del mismo.”

10. Recomendación

En consecuencia, la OAN de los EE.UU. recomienda consultas ministeriales con el gobierno de México, de conformidad con el Artículo 22 del ACLAN. Lewis Karesh
Secretario de Actas

Oficina Administrativa Nacional de los EE.UU.

3 de agosto de 2004