

HUMAN RIGHTS WATCH

1630 Connecticut Ave. N.W.
Suite 500
Washington, DC 20009
Phone: 202.612.4321
Fax: 202.612.4333
hrwdc@hrw.org

Kenneth Roth, *Executive Director*
Allison Adoradio, *Operations Director*
Michele Alexander, *Development & Outreach Director*
Carroll Bogert, *Associate Director*
Widney Brown, *Deputy Program Director*
Peggy Hicks, *Global Advocacy Director*
Iain Levine, *Program Director*
Dinah PoKempner, *General Counsel*
James Ross, *Senior Legal Advisor*
Joe Saunders, *Deputy Program Director*
Wilder Tayler, *Legal and Policy Director*

PROGRAM DIRECTORS

Brad Adams, *Asia*
Holly Cartner, *Europe & Central Asia*
Peter Takirambudde, *Africa*
José Miguel Vivanco, *Americas*
Sarah Leah Whitson, *Middle East & North Africa*
Jamie Fellner, *United States*
Joanne Csete, *HIV/AIDS*
Richard Dicker, *International Justice*
Arvind Ganesan, *Business & Human Rights*
Diane Goodman, *Refugees*
Steve Goose, *Arms*
LaShawn R. Jefferson, *Women's Rights*
Scott Long, *Lesbian, Gay, Bisexual & Transgender Rights*
Lois Whitman, *Children's Rights*

ADVOCACY DIRECTORS

Steve Crawshaw, *London*
Loubna Freih, *Geneva*
Lotte Leicht, *Brussels*
Tom Malinowski, *Washington DC*
Wendy Patten, *United States*
Joanna Weschler, *United Nations*

BOARD OF DIRECTORS

Jane Olson, *Chair*
James F. Hoge, Jr., *Vice-Chair*
Sid Sheinberg, *Vice-Chair*
John J. Studzinski, *Vice-Chair*
Khaled Abou El Fadl
Omar Amanat
Lisa Anderson
Lloyd Axworthy
David Brown
Dorothy Cullman
Edith Everett
Jonathan Fanton, *Chair (1998-2003)*
Michael Gellert
Richard Goldstone
Vartan Gregorian
Stephen L. Kass
Wendy Keys
Robert Kissane
Bruce Klatsky
Joanne Leedom-Ackerman
Josh Mailman
Kati Marton
Lore Harp McGovern
Barry Meyer
Joel Motley
Samuel K. Murumba
Peter Osnos
Kathleen Peratis
Catherine Powell
Sigrid Rausing
Victoria Riskin
Kevin Ryan
Orville Schell
Domna Stanton
Shibley Telhami

Robert L. Bernstein
Founding Chair, (1979-1997)
Bruce Rabb, *Secretary*

9 de febrero de 2005

Diputado Francisco Javier Barrio
Terrazas
Coordinador del Grupo
Parlamentario del PAN
Cámara de Diputados
Ciudad de México, México

Diputado Emilio Chuayffet Chemor
Coordinador del Grupo
Parlamentario del PRI
Cámara de Diputados
Ciudad de México, México

Diputado Pablo Gómez Álvarez
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Ciudad de México, México

Diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados
Cámara de Diputados
Ciudad de México, México

Distinguidos Diputados Barrio, Chuayffet, Gómez y Beltrones:

Tenemos el honor de dirigirnos a Uds. para expresar nuestra profunda preocupación por el proyecto de ley de reforma laboral, conocido como Proyecto Abascal, el cual se encuentra bajo la consideración de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, ya que el mismo representaría un duro golpe a los derechos humanos de los trabajadores mexicanos. Como es de su conocimiento, Human Rights Watch es una organización no gubernamental independiente dedicada a documentar las violaciones a los derechos humanos en unos ochenta países de diferentes regiones del mundo y actualmente constituye la segunda mayor organización a nivel mundial dedicada a evaluar la situación de los derechos humanos.

Ha llegado a nuestro conocimiento la posibilidad de que el Proyecto Abascal sea presentado próximamente para votación en dicha Comisión para luego ser sometido a votación en sesión plenaria. Nos oponemos a que el proyecto en cuestión sea llevado a votación. En cambio, exhortamos a los integrantes de la Comisión a rechazar el Proyecto Abascal y al mismo tiempo alentamos el desarrollo de un nuevo proyecto que fortalezca las salvaguardas a los derechos de los trabajadores.

El Proyecto Abascal no sólo deja sin solución una serie de fallas claves presentes en la legislación laboral mexicana, sino que además debilita las salvaguardas que actualmente se encuentran



vigentes. De esta manera, el proyecto también viola las obligaciones contraídas por el Estado mexicano bajo la legislación internacional, relativas a la protección y promoción de los derechos humanos de los trabajadores. Las modificaciones propuestas harían virtualmente imposible, para la mayoría de los trabajadores, el ejercicio del derecho a huelga, a negociar colectivamente y a afiliarse a la organización sindical de su preferencia. Además, el proyecto tampoco brinda salvaguardas suficientes para aquellas trabajadoras que son discriminadas en el proceso de contratación por su condición de embarazadas.

Asimismo, el Proyecto Abascal ignora una serie de recomendaciones substanciales incluidas en el diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México del año 2003 elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; así como principios básicos del Programa Nacional de Derechos Humanos, inaugurado por el Presidente Vicente Fox en diciembre de 2004; y compromisos contraídos en el acuerdo ministerial celebrado en mayo de 2000 entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte (ACLAN), el cual representa el acuerdo paralelo en materia laboral al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Incumplimientos relativos al resguardo de los derechos de los trabajadores a organizarse, declarar huelgas y negociar colectivamente

México es parte integrante de numerosos instrumentos internacionales que requieren que su gobierno proteja el derecho de los trabajadores a asociarse libremente, entre los que se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"). De manera similar, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (Declaración de la OIT) ha reconocido la libertad de asociación como uno de los "derechos fundamentales" que todos los Miembros de la OIT, incluido México, tienen la obligación de resguardar.

El diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México del año 2003 elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó "desmantelar el sistema regulatorio que inhibe la libertad de asociación en el ámbito laboral" y "garantizar los siguientes derechos: libertad de sindicación, voto libre y secreto de las y los trabajadores y derecho de huelga." El Programa Nacional de Derechos Humanos presentado por el Presidente Fox en diciembre de 2004 incluye metas similares a éstas. El Proyecto Abascal parece ignorar tales objetivos. Dicho proyecto, en cambio, impondría una serie de nuevas precondiciones de carácter oneroso sobre el ejercicio del derecho de los trabajadores a declarar huelgas, exigir negociaciones colectivas y reemplazar sindicatos preexistentes. En el caso de que tales requisitos fueran adoptados, los mismos impedirían efectivamente el goce de los derechos laborales fundamentales para la mayoría de los trabajadores partidarios de sindicatos independientes.

Uno de los graves problemas que aqueja a México es el de la ausencia de sindicatos independientes que se encuentren en condiciones de concertar contratos de negociación colectiva que sean justos y fuertes. Existen estimaciones que indican que aproximadamente el 90 por ciento de todos los contratos de negociación colectiva celebrados en México son negociados por sindicatos no-independientes, partidarios del gobierno y de los sectores empresariales. Estos "contratos de protección" suelen ser

negociados sin el consentimiento, e incluso el conocimiento, de la mayoría de los trabajadores. La legislación vigente sólo exige que veinte trabajadores pertenezcan al sindicato que participa en el proceso de negociación. Los acuerdos también inhiben la constitución de sindicatos verdaderamente independientes pues los nuevos sindicatos deben triunfar en elecciones donde participen al menos la mitad de los trabajadores para poder quitarle el control de los contratos colectivos a los sindicatos no-independientes. Tal como se discute a continuación, bajo el Proyecto Abascal este tipo de elecciones serían virtualmente imposibles.

Dificultades para obtener la documentación requerida

El Proyecto Abascal agrega una serie de disposiciones onerosas que requerirían que los trabajadores obtengan varios documentos certificados que demuestren que los trabajadores sean autorizados mediante una certificación en el registro de asociaciones antes de poder declarar una huelga, de forzar a sus empleadores a negociar colectivamente o convocar a una votación para reemplazar a un sindicato preexistente. Bajo la legislación mexicana, sin embargo, tales documentos sólo son expedidos por autoridades que han sido tradicionalmente hostiles hacia los sindicatos independientes: la Secretaría del Trabajo, para asuntos de jurisdicción federal, y las Juntas locales de Conciliación y Arbitraje, para asuntos de jurisdicción local. Las Juntas son cuerpos tripartitos que incluyen oficiales empresariales y gubernamentales, así como representantes laborales que usualmente proceden de sindicatos no-independientes. Por consiguiente, sería altamente probable que las Juntas se muestren reacias a entregar la documentación necesaria. Como consecuencia, bajo el Proyecto Abascal se les podría impedir de manera regular a los partidarios de sindicatos independientes el ejercicio del derecho a huelga, a negociar colectivamente o a afiliarse al sindicato de su preferencia.

Limitaciones en el procesamiento de solicitudes para realizar elecciones sindicales

El Proyecto Abascal también requeriría que las autoridades laborales procesen solamente una solicitud a la vez para deponer a un sindicato preexistente. Como resultado, a la primera señal de actividad sindical independiente, el empleador podría ponerse de acuerdo con un sindicato no-independiente con la finalidad de presentar una aplicación falsa que impida la realización de una votación en la que se deba enfrentar a un sindicato independiente. Dado que cada solicitud puede tardar años en ser procesada, esta disposición prácticamente eliminaría la posibilidad de una elección sindical independiente y dentro de plazos razonables.

Difusión perniciosa de los nombres de los partidarios de sindicatos independientes

En el marco del Proyecto Abascal, los trabajadores se verían obligados a presentar una serie de documentos ante las Juntas locales o autoridades federales, con sus nombres y firmas debidamente señalados, incluyendo una declaración donde se manifieste su voluntad de convocar una huelga o reemplazar a un sindicato preexistente antes de poder llevar a cabo este tipo de actividades. Tal disposición podría provocar efectos intimidatorios al ejercicio de estos derechos, pues permitiría identificar públicamente a aquellos trabajadores que respalden las acciones de huelga y a los sindicatos

independientes en un ambiente donde dichos trabajadores suelen enfrentar intimidaciones y represalias por parte del sector patronal.

Además, la legislación mexicana autoriza las “cláusulas de exclusión” en los contratos laborales, las cuales requieren que los empleadores contraten solamente a afiliados sindicales y confieren a los sindicatos el derecho a exigir que un empleador despidiera a aquellos trabajadores que hayan renunciado o hayan sido expulsados del sindicato. Estas cláusulas también son invocadas habitualmente por los sindicatos no-independientes para exigir el despido de los trabajadores partidarios de sindicatos independientes. Los procedimientos de identificación incluidos en el Proyecto Abascal, que forzarían a los partidarios de las acciones de huelga y de los sindicatos independientes a difundir públicamente sus identidades, colocarían a estos trabajadores, por lo tanto, en una situación de vulnerabilidad ante posibles repercusiones negativas, incluyendo despidos. Bajo esas circunstancias, los trabajadores se mostrarían reacios a declarar abiertamente su voluntad de afiliarse a sindicatos independientes o a tomar parte en una huelga. Sin embargo, salvo que se identificaran de esta manera, se les denegaría la posibilidad de ejercer sus derechos laborales fundamentales, según lo dispuesto en el Proyecto Abascal.

Voto secreto en las elecciones sindicales socavado

En México, las elecciones sindicales para reemplazar a un sindicato preexistente suelen ser elecciones con voto cantado. Los trabajadores deben manifestar públicamente su preferencia sindical frente a numerosos empleadores y representantes de sindicatos no-independientes e incluso, en ciertos casos, ante matones hostiles especialmente contratados. En numerosas ocasiones la intimidación ejercida por estos sectores ha impedido la realización de elecciones libres y justas. México ha reconocido este problema y, en su declaración conjunta con el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica del 18 de mayo de 2000, en el marco del ACLAN, el Gobierno acordó “promover el uso . . . de elecciones por voto secreto en las disputas de titularidad de los contratos colectivos de trabajo.”

A primera vista, el Proyecto Abascal parecería solucionar este asunto. Enmendaría la legislación vigente de manera de exigir que las elecciones para deponer a un sindicato preexistente requieran el uso del voto secreto. En la práctica, sin embargo, los nuevos requisitos procedimentales que deben ser satisfechos por los partidarios de los sindicatos independientes antes de realizarse tales elecciones socavarían, e incluso negarían por completo, cualquier beneficio que pudiera derivarse del voto secreto.

Como se discutiera previamente, en el marco del Proyecto Abascal las elecciones para obtener derechos de representación del lugar de trabajo sólo podrían ocurrir luego de que los trabajadores que apoyan dicha votación hayan presentado ante la Junta correspondiente los documentos y papeles requeridos por ley con sus nombres y firmas debidamente señalados. Como se señalara anteriormente, sería virtualmente imposible satisfacer estos requerimientos. Por consiguiente, los trabajadores podrían disfrutar de su nuevo derecho a celebrar elecciones por voto secreto en muy raras ocasiones, si acaso alguna vez.

Más aún, al requerir que los trabajadores manifiesten públicamente su voluntad de votar al momento de presentar una solicitud para convocar a elecciones, el Proyecto Abascal crearía una nueva oportunidad para llevar a cabo prácticas intimidatorias previamente a la celebración de elecciones por voto secreto. Por lo tanto, bajo el Proyecto Abascal el período de intimidación simplemente se correría del día de elecciones al período comprendido entre la presentación de la solicitud y el día en que efectivamente se celebren dichas elecciones.

Ausencia de un registro público de contratos colectivos e inscripciones sindicales

El diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México del año 2003 elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó la creación de un instituto con “independencia y autonomía” para “llevar el registro de organizaciones sindicales y de contratos colectivos.” De modo similar, en su declaración conjunta con el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica del 18 de mayo de 2000, en el marco del ACLAN, el Gobierno mexicano acordó que “continuará promoviendo el registro de los contratos colectivos de trabajo de conformidad con la legislación laboral.” Sin embargo, en el Proyecto Abascal no se adoptan las medidas necesarias que permitan crear un registro público de contratos colectivos e inscripciones sindicales.

La ausencia de este registro público se convierte en un problema cuando los trabajadores intentan conformar un sindicato independiente, siguiendo una de las dos vías disponibles en la legislación mexicana. En el caso de que haya un sindicato preexistente, como suele ser común, deberán convocar elecciones sindicales para obtener los derechos de representación de su lugar de trabajo mediante la presentación de una solicitud ante la Junta local o federal que incluya, entre otros datos, el nombre legal y la dirección postal del sindicato preexistente. Dado que los trabajadores no tienen la posibilidad de consultar un registro público para determinar si de hecho existe un sindicato, a menudo suelen seguir el procedimiento equivocado o presentar una petición que no contiene el nombre y la dirección correcta del sindicato. Seguidamente las autoridades rechazan la solicitud, pero a lo largo de este proceso de solicitud, el empleador y cualquier sindicato preexistente toman conocimiento de la existencia de intentos tendientes a organizar un sindicato independiente y frecuentemente adoptan represalias contra los trabajadores que se sospecha apoyan al nuevo sindicato.

Fracaso en la protección del derecho de las trabajadoras a estar libres de discriminación basada en sexo

La Declaración de la OIT también ha reconocido el derecho verse libre de la discriminación en materia de empleo y ocupación, comprendida de manera tal de incluir la discriminación por embarazo, como un derecho fundamental que todos los Miembros de la OIT deben resguardar. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el PIDESC y la Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”), los cuales han sido ratificados por México, también resguardan este derecho. Las partes están obligadas a brindar protección legislativa efectiva con la finalidad de garantizar los

derechos consagrados en tales convenciones, aunque el Proyecto Abascal no respeta este compromiso.

Discriminación por embarazo

En agosto de 1996 y diciembre de 1998 Human Rights Watch documentó casos de discriminación sistemática por embarazo en las zonas francas de México, tanto después como durante el proceso de contratación. En enero de 1998, la Oficina Nacional de Administración de los Estados Unidos de Norteamérica también llegó a la conclusión de que esta práctica constituía un fenómeno extendido. Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) señaló en 1999 que se encontraba “muy preocupado por la situación de las trabajadoras en las maquiladoras, a algunas de las cuales se somete a pruebas de embarazo para contratarlas y luego periódicamente son despedidas si están encinta.” Human Rights Watch ha recomendado introducir enmiendas en la legislación federal de manera de prohibir explícitamente el requisito de la prueba de embarazo como condición para obtener o permanecer en un puesto de trabajo, así como vedar de manera explícita la discriminación en materia de empleo y ocupación por embarazo.

El Proyecto Abascal aborda esta problemática sólo de manera parcial. Dicho proyecto enmendaría la legislación vigente de manera de prohibir explícitamente que los empleadores despidan o presionen a una trabajadora para que renuncie como consecuencia de su condición de embarazada, pero no aborda el problema de la discriminación por embarazo durante el proceso de contratación. Esta omisión contradice el Programa Nacional de Derechos Humanos del Presidente Fox, que incluye el objetivo de “verificar que no se exija la prueba de embarazo a las mujeres que deseen acceder a un empleo.” De manera similar, infringe la recomendación del CDESC de 1999 para que México “adopt[e] medidas inmediatas para proteger a las trabajadoras en las maquiladoras, entre ellas prohibir la práctica de exigirles una certificación médica de que no están embarazadas para ser contratadas y tomar medidas judiciales contra el empleador que incumpla la prohibición.”

Conclusión

Por los motivos arriba mencionados, les urgimos a rechazar el Proyecto Abascal y a desechar la posibilidad de someterlo a votación. En cambio, alentamos la elaboración de un nuevo proyecto de reforma de legislación laboral a través de un proceso verdaderamente tripartito que involucre a empleadores, autoridades de gobierno y representantes de sindicatos independientes y no-independientes. Este nuevo proyecto debería dar solución a las deficiencias del Proyecto Abascal y mejorar las salvaguardas a los derechos humanos de los trabajadores.

Seguiremos evaluando los desarrollos relativos a la reforma de la legislación laboral y celebraremos la posibilidad de continuar discutiendo este asunto.

Sinceramente,

/s/

/s/

José Miguel Vivanco
Director Ejecutivo
División de las Américas
Human Rights Watch

Carol Pier
Especialista en Derechos Laborales
y Asuntos Comerciales
Human Rights Watch