



La precaria situación del trabajador indocumentado en los Estados Unidos luego de *Hoffman Plastic Compounds*. Perspectiva desde el derecho internacional público

María Pabón López*



Hoy - 1921

Sumario

I. Introducción. II. Situación del trabajador indocumentado en los Estados Unidos bajo la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo y luego de la opinión *Hoffman Plastic Compounds*. III. *Hoffman Plastic Compounds vs. JNRT*: el caso y sus consecuencias. IV. La internacionalización de la lucha por los derechos de los trabajadores indocumentados en los Estados Unidos. V. Conclusiones y Recomendaciones

I. Introducción

En el año 2002, la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en *Hoffman Plastic Compounds v. National Labor Relations Board* (en adelante “Hoffman” o “*Hoffman Plastic Compounds*”) revivió el debate sobre el estado de los trabajadores indocumentados en los Estados Unidos. En *Hoffman*, el Tribunal revocó una orden emitida por la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo (en adelante “JNRT”) a favor de un trabajador indocumentado de origen mexicano, la cual ordenaba el pago de salarios atrasados. Dicha orden de pago de salarios atrasados fue emitida luego de que el empleado fuera despedido como represalia por sus esfuerzos para organizar un gremio laboral. El despedir a un obrero con el fundamento de que organizara un gremio laboral es una práctica ilegal bajo la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo de los Estados Unidos (en adelante “LNRT”). Mas sin embargo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, determinó que otorgarle como remedio el pago de salarios atrasados al obrero indocumentado era contrario a la política pública establecida en la Ley de Control y Reforma de Inmigración de 1996 (en adelante “LCRI”). La LCRI prohíbe a los patronos emplear obreros indocumentados. En vista de que el trabajador indocumentado no hubiera podido trabajar legalmente en los Estados Unidos, el Tribunal estableció que el ordenar como remedio

* Catedrática Auxiliar, Escuela de Derecho, Universidad de Indiana, Indianápolis, Email: malopez@iupui.edu



el pago de salarios atrasados era impropio aunque se determinara que existía una práctica ilícita de trabajo por parte del patrono.

La decisión en Hoffman no reconoce la realidad de la gran mayoría de los trabajadores indocumentados en los Estados Unidos, los cuales se estima ascienden aproximadamente a ocho millones de personas, muchas de las cuales provienen de México y otros países latinoamericanos. Estos trabajadores vienen a los Estados Unidos en razón de las situaciones económicas desesperantes de sus países de origen y por la demanda constante de mano de obra barata que produce la economía estadounidense. La muy criticada decisión, pone a los trabajadores indocumentados fuera del alcance de las protecciones que ofrece la LNRT en vista de que les niega pagos de salarios atrasados, que es el mecanismo más efectivo para disuadir a patronos inescrupulosos. Finalmente, la decisión tiene implicaciones para el derecho internacional, como se puede ver en la querrela presentada por la Federación del Trabajo Americana - Congreso de Organizaciones Industriales (en adelante AFL-CIO, su sigla en inglés), la organización sindical mas grande de los Estados Unidos. Como reacción a la opinión, la AFL-CIO ha dado el paso osado de radicar una querrela contra los Estados Unidos ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las Naciones Unidas (ONU) por violaciones al derecho de todos los trabajadores a asociarse libremente, organizarse y participar en negociaciones colectivas, con lo cual se ha internacionalizado la situación del trabajador indocumentado en los Estados Unidos.

Este artículo examinará el estado del trabajador indocumentado en los Estados Unidos previo a la opinión de Hoffman Plastic Compounds. Luego, analizará la opinión misma así como opiniones posteriores que se apoyan en este precedente. Finalmente, al examinar la demanda presentada por la AFL-CIO ante la OIT contra los Estados Unidos, sopesaremos el cambio que ha ocurrido en el lugar que ocupa el trabajador indocumentado en los Estados Unidos con respecto al derecho internacional y examinaremos tres posibles remedios que ofrece el derecho internacional a ese trabajador.

II. Situación del trabajador indocumentado en los Estados Unidos bajo la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo y luego de la opinión Hoffman Plastic Compounds

La opinión en Hoffman Plastic Compounds representa un desplazamiento para ofrecer menos protecciones en el taller al trabajador indocumentado en los Estados Unidos. Las decisiones previas de los tribunales habían determinado, por ejemplo, que la definición de empleado bajo la LNRT no excluía a los trabajadores indocumentados, por lo tanto, éstos se encontraban bajo el alcance de la LNRT. Por ejemplo, bajo la LNRT, los obreros indocumentados podían votar en elecciones del sindicato sin tomar en cuenta su estado migratorio. Los trabajadores indocumentados también estaban protegidos de prácticas ilícitas del trabajo bajo la LNRT. Un patrono incurría en una práctica ilícita del trabajo cuando denunciaba a los trabajadores indocumentados al Servicio de Nacional Inmigración (en adelante "INS" sus siglas en inglés) en represalia por haber participado éstos en actividades del gremio laboral. Al litigar casos de prácticas ilícitas del trabajo, la LNRT, usualmente objeta cuando los patronos tratan de obtener



evidencia sobre el estatus de indocumentado impuesto a algún trabajador para así huir de su obligación por práctica injusta e ilícita del trabajo (traducción nuestra). Además, la JNRT había ordenado a sus oficinas regionales seguir la siguiente política al tratar sus investigaciones y las quejas hechas por quejosos y discriminados ante ella misma:

Las oficinas regionales no tienen la obligación de investigar el estatus migratorio a menos que el recurrido de manera afirmativa establezca la existencia de un asunto migratorio sustancial. Las oficinas regionales deberán comenzar su análisis presumiendo que tanto los empleados como los patronos han actuado conforme a la ley. La ley –LCRI [(“IRCA”)]- protege a los empleados de actos de hostigamiento de un patrono que busca volver a verificar su estado migratorio sin tener causa para ello. Un asunto sustancial de inmigración surge cuando un patrono establece que sabe o que tiene razones para saber que el alegado discriminado es un indocumentado. Una vez que el patrono muestra prueba de ello, las oficinas regionales deberán investigar la alegación solicitándole a la unión, a la parte quejosa o al alegado discriminado que replique a la evidencia presentada por el patrono. Nuevamente, una mera afirmación no provee fundamento suficiente para desencadenar la investigación*.

Por lo tanto, vemos que en los casos en que se litigan prácticas ilícitas del trabajo, Hoffman ha traído un cambio profundo al esquema de remedios, el cual ha eliminado, en el caso de los trabajadores indocumentados, el pago de salarios atrasados como remedio a una práctica ilícita del trabajo. Esto ha traído, como consecuencia, cambios negativos en la política pública de la JNRT al quitarle a ésta los remedios disponibles para los trabajadores indocumentados que son víctimas de prácticas ilícitas del trabajo.

III. Hoffman Plastic Compounds vs. JNRT: el caso y sus consecuencias

¿Qué ocurrió en el caso Hoffman y cuáles son los efectos sin precedentes que traerá a los trabajadores indocumentados? Analicemos el caso. El trasfondo de Hoffman es el siguiente: un inmigrante llamado José Castro en colaboración con otros empleados de la empresa Hoffman Plastics Chemical Compounds de Los Ángeles, California, apoyaban una campaña para organizar de un gremio laboral y distribuyeron en el taller de trabajo tarjetas para autorizar como su representante al gremio United Rubber Cork Linoleum and Plastic Workers of America. Luego de comenzar esta actividad sindical, el señor Castro y otros empleados que participaban de esta campaña organizativa fueron despedidos de sus empleos un mes más tarde. Los empleados despedidos entonces radicaron una queja en la JNRT. La JNRT decidió a favor del señor Castro y de los otros empleados, y ordenó a la compañía que: 1) cese y desista de futuras violaciones a la LNRT; 2) reinstale y pague los salarios atrasados de los empleados despedidos y 3) publique un anuncio en el taller sobre la orden que había emitido

* Traducción de la autora



En una vista administrativa para determinar sobre el cumplimiento de la orden emitida por la JNRT y sobre el cómputo debido a cada empleado, el Sr. Castro testificó sobre su estado legal de ser persona inadmisibles a los Estados Unidos y sobre su falta de poseer una autorización de empleo y haber usado documentos fraudulentos para obtener empleo en la empresa. El juez de derecho administrativo (“JDA”) denegó el pago de salarios atrasados al señor Castro. No obstante, la JNRT revocó al JDA y ordenó el pago de los salarios atrasados los cuales calculó desde la fecha del despido hasta la fecha en que la empresa conoció el estado migratorio indocumentado del señor Castro - un período de tres años y medio-. La empresa apeló al Tribunal Supremo de los Estados Unidos luego que el Tribunal para el Circuito de Apelaciones para el Distrito de Colombia ordenara la ejecución de la orden dictada por la JNRT.

El autor de la opinión del Tribunal Supremo, el Juez Presidente William Rehnquist dispuso que el remedio de pago de salarios atrasados ordenado por el JNRT para un trabajador indocumentado, quien nunca había sido legalmente autorizado a trabajar en los Estados Unidos, era impropio debido a la política pública adoptada por el Congreso en la LCRI. El Tribunal dispuso una bifurcación en el derecho que existía entre los tribunales apelativos federales, en la cual el segundo y el noveno circuito apelativo habían permitido a los trabajadores indocumentados cobrar salarios atrasados bajo la LNRT, mientras que el séptimo circuito apelativo había resuelto lo opuesto y había denegado el pago de salarios atrasados al obrero indocumentado. El Tribunal analizó la problemática partiendo de la premisa de que su precedente, emitido previo a la LCRI, en el caso Sure-Tan Inc. vs. NLRB, se limitaba al pago de salarios atrasados como un remedio a trabajadores despedidos ilegalmente que tenían derecho a estar presentes en el país y que podían obtener empleo en los Estados Unidos. Además, el Tribunal aclaró que Sure-Tan Inc. condicionó el pago de salarios atrasados a que los obreros indocumentados despedidos fueran admitidos legalmente al país ya que éstos habían abandonado el mismo. El Tribunal entonces analizó el esquema abarcador que tiene la LCRI para prohibirles el empleo a los trabajadores indocumentados e imponerles penalidades tanto a los patronos como a los empleados por violar lo establecido en dichos procedimientos. Al determinar que el Congreso no podía tener la intención de otorgarle salarios atrasados a un trabajador indocumentado que hubiera sido criminalmente responsable por haber obtenido empleo utilizando documentos falsos y que no puede mitigar daños por sus salarios atrasados buscando empleo con otros patronos, el Tribunal estableció una nueva regla, posterior a la LCRI, para resolver la controversia de qué debe prevalecer cuando el derecho laboral y el derecho de inmigración chocan en el área de los remedios disponibles para el pago de salarios atrasados. El derecho de inmigración, tal y como se expresa en la prohibición de ofrecerle empleo a los trabajadores indocumentados en la ley LCRI, prevaleció sobre el derecho laboral. En cuanto a los otros remedios para los trabajadores indocumentados bajo la ley LNRT por prácticas ilícitas de empleo del patrono, tales como lo son las órdenes de cesar y desistir de las acciones ilegales y las que exigen exhibir avisos sobre los derechos de los empleados mediante el recurso del desacato, el Tribunal determinó que éstos siguen rigiendo a los trabajadores indocumentados tales como se establece claramente en la opinión.

En su opinión en Hoffman el Tribunal distingue además sus propios precedentes sobre el otorgamiento de salarios atrasados a aquellos trabajadores que se hayan involucrado en actos criminales, al decir que nunca había tenido deferencia hacia las preferencias de la JNRT cuando esas preferencias “potencialmente invaden estatutos y políticas federales que



no están relacionadas con la LNRT”. Finalmente, el Tribunal desestimó como materia impertinente la existencia de un informe del Comité de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, citado en la opinión disidente, el cual decía que la ley LCRI “no socava ni resta importancia en forma alguna a la protecciones que existen en el derecho ni... limitan los poderes de las Juntas Estatales o Federales del Trabajo... a ofrecer remedios sobre las prácticas ilícitas que se han cometido contra los trabajadores indocumentados”*.

El Juez Breyer escribió la opinión disidente. Primero, aseveró que todas las agencias pertinentes, incluyendo el Departamento de Justicia el cual en aquella época supervisaba las actividades del INS, le habían informado al Tribunal que otorgarle al trabajador indocumentado el remedio del pago de salarios atrasados no interferiría con la política de inmigración. Expresó entonces cómo sin el pago de salarios atrasados existirían menos “armas” en el arsenal de remedios de la JNRT y quedarían sólo remedios “prospectivos” como las órdenes de cese y desista, lo cual permitiría a los patronos “violiar las leyes laborales impunemente al menos una vez.”

Además, los jueces disidentes no encontraron una “política” en el derecho de inmigración que pudiera justificar el quitarle a la JNRT “los importantísimos poderes remediativos” de la ley y pronosticaron que ahora incrementarán en los incentivos para reclutar trabajadores indocumentados. Debido a que la mayoría del Tribunal había aplicado incorrectamente su propio precedente en Sure-Tan, Inc. la disidencia concluyó que el fundamento de la orden de la JNRT de otorgar salarios atrasados era razonable y debió haber sido respetado por la mayoría. Finalmente, en la opinión disidente se argumentó que la mayoría del Tribunal no debió haber sustituido su propio criterio por el de la JNRT.

Siguiendo a la opinión en Hoffman, los patronos ahora han argumentado que un sinnúmero de leyes laborales federales y estatales no aplican a los trabajadores indocumentados y que éstos no tienen derecho a muchas de las protecciones en el trabajo. Esto ha hecho mucho más difícil la lucha por los derechos de los trabajadores migratorios en vista de que el tiempo que se invierte para defender estos nuevos argumentos es tiempo que se pierde para argumentar contra otros aspectos críticos de la epopeya que se libra por mejorar las condiciones de trabajo de estos trabajadores vulnerables.

IV. La internacionalización de la lucha por los derechos de los trabajadores indocumentados en los Estados Unidos

En octubre del 2002, como respuesta a la decisión del caso Hoffman Plastic Compounds, la AFL-CIO radicó una queja ante la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”). La AFL-CIO alega en su queja que la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos es contraria a los Convenios 87 y 98 de la OIT así como a la Declaración Relativa a los Principios y Derechos en el Trabajo adoptada en 1998. Las protecciones que otorgan estos convenios del Derecho Internacional son derechos fundamentales a la libertad de asociación y son la protección al derecho de organizarse y negociar colectivamente.

El Convenio 87 es el “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación” del 1948. Es uno de los convenios más fundamentales que en la actualidad se

* Traducción de la autora



implementan. Garantiza que los trabajadores y los empleados tendrán, sin distinción alguna, el derecho a establecer y unirse a organizaciones de su libre selección y prohíbe la interferencia con el derecho a organizar sus actividades. El Convenio 98 es el “Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva”, el cual garantiza que los trabajadores disfruten de protecciones adecuadas contra los actos de discrimen* anti-sindical en su empleo. Finalmente, la Declaración Relativa a los Principios y Derechos en el Trabajo impone a sus miembros la obligación de fomentar esos derechos fundamentales de buena fe. Entre ellos, se incluye el derecho a la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

La médula del argumento de la queja de la AFL-CIO es que la opinión en Hoffman Plastic Compounds viola estas garantías y convenios del derecho internacional al restringir las oportunidades de los trabajadores indocumentados a organizarse. Ello es así porque si se permite despedir a los trabajadores por organizar un gremio, como ocurrió en el caso del señor Castro, los trabajadores no tendrán los remedios para exigir el pago de salarios atrasados que tendría el inmigrante documentado o el trabajador ciudadano. La AFL-CIO también argumenta en su queja que en un informe que los Estados Unidos había radicado ante la OIT, luego de adoptada la Declaración de 1998, se había resaltado la importancia de otorgar remedios para el pago de salarios atrasados para proteger a los trabajadores del discriminación anti-sindical. La queja señala que el derecho a solicitar reinstalación en el puesto, el cual está disponible a los ciudadanos y a los inmigrantes documentados, no está disponible ahora al trabajador indocumentado como resultado de la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

Sostiene la AFL-CIO que la opinión Hoffman defrauda el informe radicado por los Estados Unidos y despoja a la JNRT de su habilidad de solicitar los remedios de pago de salarios atrasados. Además, la queja del AFL-CIO, entiende que es impertinente el hecho de que el acto del cual se queja es una opinión judicial en vez de legislación. La queja critica además que la opinión en Hoffman sopesa la política pública de inmigración con la política pública laboral al tratar derechos fundamentales bajo el derecho internacional y bajo los convenios de la OIT.

Finalmente, la queja se apoya en una decisión reciente de la OIT en un caso presentado ante ésta por uno de los gremios más grandes. En la misma la OIT solicitó a España que tomara en consideración el Convenio 87 al considerar la legislación particular de la cual se quejaba el gremio. Esta legislación española impugnada distinguía entre “extranjeros legales” y “extranjeros irregulares” y restringía los derechos de pertenecer a gremios españoles a las personas con autorización para estar en el país. En efecto, la queja de la AFL-CIO solicita al Comité de Libertad de Asociación de la OIT que exija lo mismo al gobierno de los Estados Unidos para beneficio de los trabajadores indocumentados en ese país.

El estado actual de la queja presentada por la AFL-CIO es que el Comité de Libre Asociación de la OIT emitió conclusiones en noviembre del 2003 en las cuales invitó al gobierno de los Estados Unidos a que explore todas las soluciones posibles, incluyendo el enmendar las leyes del país para que sean conformes a los principios de libre asociación, en plena consulta con los agencias sociales pertinentes, con el objetivo de asegurar protecciones efectivas para todos los trabajadores de los actos de discrimen anti-gremial a

* NOTA DE LA REDACCIÓN: La autora utiliza el término “discrimen” para aludir a la discriminación.



raíz de la decisión Hoffman. El Comité emitió estas conclusiones por entender que este caso dejó a los trabajadores indocumentados sin recursos legales adecuados para proteger de forma eficaz a los trabajadores de actos de discriminación anti-gremial. También solicitó el Comité que se le mantenga informado de las medidas que han sido tomadas en cuanto a las conclusiones del Comité.

Aunque el resultado parezca ser una mera solicitud, tal y como la que se hizo en el caso de España, ésta es una reiteración del derecho fundamental a la asociación y a la organización de los obreros indocumentados en los Estados Unidos, las cuales fueron abolidas por la interpretación judicial en el caso.

V. Conclusiones y Recomendaciones

La radicación de la queja de la AFL-CIO en contra de los Estados Unidos ha llevado la opinión del Tribunal Supremo en Hoffman al escrutinio internacional y ha añadido un elemento de fiscalización global pública a las actuaciones del Tribunal. Las conclusiones del Comité de la OIT siguen el precedente establecido en el caso de España, y demuestran que el cambio hacia la internacionalización de la situación del obrero indocumentado en los Estados Unidos traerá como resultado la reivindicación de los derechos fundamentales de este grupo de trabajadores, uno de los más vulnerables en el seno de los Estados Unidos.

Hay por lo menos tres atisbos de esperanza en el porvenir en el área de la situación de internacionalización del trabajador indocumentado en los Estados Unidos. La primera es que desde el 1999, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas cuenta con la oficina del Investigador Especial para informar sobre el estado de los obreros indocumentados en todo el mundo. No existe estudio alguno del Investigador Especial acerca de la situación del obrero indocumentado en los Estados Unidos luego de haberse emitido la opinión en Hoffman. Sería propio para el Investigador Especial llevar a cabo tal investigación, la cual además sería beneficiosa para el obrero indocumentado en los Estados Unidos al traer más atención pública sobre la situación precaria de estos trabajadores.

El segundo atisbo de esperanza radica en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la cual se hizo efectiva luego de que en marzo de 2000 Guatemala fuera el vigésimo primer país en ratificarla. Este convenio incorpora muchas protecciones para mejorar las vidas de los trabajadores indocumentados en los Estados Unidos. Entre sus protecciones se encuentra el Artículo 25, el cual dispone que los obreros migratorios tengan el derecho de disfrutar de un trato no menos favorable que el de los ciudadanos de un estado con respecto a su compensación, condiciones de trabajo y otros privilegios en su lugar de trabajo. El artículo 26 de la convención otorga a los trabajadores migratorios el derecho a participar libremente y sin restricción alguna en reuniones y actividades de gremios y otras asociaciones. Ese articulado sirve para contrarrestar el efecto de Hoffman Plastic Compounds, al requerir trato igual a los trabajadores indocumentados en los Estados Unidos, en relación al pago de salarios atrasados como remedio por prácticas ilícitas del trabajo que interfieren con el derecho de los trabajadores indocumentados a organizar un gremio.

Por tanto, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares sigue un enfoque de derechos humanos el



cual requiere trato no discriminatorio a todos los trabajadores migratorios independientemente de su origen nacional. Aunque los Estados Unidos todavía no ha ratificado esta Convención, el Investigador Especial en un informe reciente ha recomendado públicamente que así lo haga. Dicha ratificación podría proveer una medida de protección al trabajador indocumentado en los Estados Unidos, lo cual sería visto con buenos ojos en vista del resultado negativo de la opinión Hoffman Plastic Compounds.

El último atisbo de esperanza es la opinión consultiva emitida recientemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual versa sobre el estado legal de los trabajadores indocumentados. La misma fue emitida por la Corte a pedido del gobierno mexicano. Esta opinión sirve de inicio a una nueva era en la internacionalización la lucha por los derechos de los trabajadores indocumentados puesto que la Corte encontró por unanimidad que los estados tienen la obligación de respetar garantías de derechos fundamentales, incluyendo el principio de igualdad y no discriminación, sin considerar el estado migratorio de las personas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que este principio de igualdad y no-discriminación es fundamental e imperativo para salvaguardar los derechos humanos bajo la ley internacional, así como la ley doméstica. La Corte además resolvió que los estados no pueden subordinar o ponerle condiciones al cumplimiento del principio de la no-discriminación y la igualdad para así cumplir con sus políticas públicas, incluyendo aquellas que tienen que ver con la inmigración. Por ende, la Corte encontró que los trabajadores migratorios disfrutan de los mismos derechos que cualquier otro trabajador de un estado particular y encontró además que cada estado tiene la obligación de asegurarse que estos derechos sean reconocidos y puestos en práctica. Por tanto, vemos que dos organizaciones de derecho internacional con autoridad ha tomado una posturas para delinear los límites de la opinión Hoffman Plastic Compounds, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al declarar que dicha opinión es contraria a los derechos humanos fundamentales de los trabajadores indocumentados bajo el derecho internacional público y el Comité de Libre Asociación de la OIT en sus conclusiones sobre la querrela radicada por la AFL-CIO. No obstante, es poco probable que el gobierno de los Estados Unidos cambie inmediatamente el marco jurídico establecido en Hoffman Plastic Compounds y siga esta opinión. Al menos, la misma es un comienzo del inicio de exigir un escrutinio internacional a las actuaciones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en Hoffman Plastic Compounds. Dicha atención de la comunidad internacional podría eventualmente unirse a la de los esfuerzos domésticos en los Estados Unidos que apoyan los derechos de los trabajadores migratorios para así formar un cambio que revoque los efectos dañinos de Hoffman Plastic Compounds sobre las vidas de millones de trabajadores indocumentados que viven en nuestro seno.