

Implicaciones laborales del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana¹

Edgar Lara López²

Este artículo expone las posibles repercusiones del CAFTA-RD sobre la población trabajadora. Plantea, inicialmente, que los TLC facilitan los procesos de acumulación capitalista, la cual tiene su base en la explotación de la fuerza de trabajo. Posteriormente evalúa los resultados del capítulo laboral, a la luz de la garantía de los derechos laborales.

Introducción

Para El Salvador, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-RD, por sus siglas en inglés) constituye el primer acuerdo comercial que integra dentro de su capitulo una normativa orientada al respeto de la legislación laboral. En los Tratados de Libre Comercio negociados con México, República Dominicana, Chile y Panamá las Partes aspiran y se comprometen a crear oportunidades de empleo, mejorar las condiciones de vida y en algunos casos, a proteger los derechos fundamentales de los trabajadores; no obstante, dichos tratados carecen dentro de su contenido reglas claras para lograr tales aspiraciones.

Como ha sido documentado en estudios sobre comercio y empleo, muchos países basan su competitividad en sus bajos costos laborales y el irrespeto de los derechos laborales. Esto crea un escenario de competencia desleal en el comercio internacional, al igual que un deterioro de las condiciones de vida de la población trabajadora. Por lo tanto, el CAFTA-RD es un acuerdo novedoso, pues pretende que los países no dejen de aplicar la legislación laboral a fin de promover el comercio entre las Partes.

El Tratado en su Capítulo 16 desarrolla la normativa sobre los aspectos laborales, incorporando regulaciones relacionadas a: compromisos de las Partes, aplicación de la legislación laboral, garantías procesales e información pública, estructura institucional, cooperación laboral, consultas laborales, árbitros laborales, definiciones y mecanismos de cooperación. Con este capítulo se prevé que las Partes no utilizarán y debilitarán la legislación laboral para insertarse en el comercio externo; sino que al contrario, se espera que los países respeten y apliquen sus respectivas legislaciones.

En esta perspectiva, el presente artículo evalúa las implicaciones del Tratado y especialmente el capítulo laboral. Para ello, el documento se ha estructurado en dos apartados; el primero desarrolla y sistematiza el marco teórico-conceptual sobre la relación comercio-empleo; el segundo, desarrolla el análisis del capítulo y la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación del Tratado en los aspectos laborales. Por último, se presentan algunas consideraciones sobre el tema.

I. La dimensión laboral en los Tratados de Libre Comercio

Los acuerdos comerciales tienen como propósito la eliminación de los obstáculos al comercio y a las inversiones, excluyendo la dimensión laboral que ineludiblemente acompaña a los procesos de apertura comercial y de capitales. En ese sentido, este

² Lic. en Economía por la Universidad de El Salvador, profesor de Ética y Economía en la Universidad Don Bosco.

capítulo tiene como fin crear un esbozo teórico-conceptual que facilite el análisis de la relación entre comercio (o entre los acuerdos comerciales) con el mercado de trabajo y potenciales impactos en este último.

1.1. La acumulación del capital: un precedente para la internacionalización de las economías y suscripción de TLC.

La acumulación capitalista ha sido sin duda uno de los procesos que ha permitido la mundialización de la economía y específicamente la negociación de acuerdos comerciales en los países subdesarrollados. Las necesidades del capitalista de convertir la plusvalía en capital o la necesidad del capital de reproducirse e incrementarse, ha llevado a la búsqueda de nuevos mercados en donde se pueda realizar la reproducción. Por otra parte, ha llevado también a la generación de mecanismos que faciliten la acumulación, entre ellos los acuerdos comerciales como los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Las necesidades de acumulación de los países desarrollados y de las empresas transnacionales han generado mecanismos que propician la apertura comercial, con el fin de eliminar las barreras al acceso del capital-mercancía, capital-dinero y capital productivo. En ese sentido, los tratados comerciales están elaborados para responder a esas necesidades y sus objetivos se concentran en la eliminación de los obstáculos a la circulación de mercancías, servicios e inversiones, así como en la expansión del comercio entre los países.

Los procesos de acumulación están en función, entre otros aspectos, de la tendencia que pueda tomar la tasa de ganancia. Pero ¿qué se entiende por tasa de ganancia? La tasa de ganancia mide la relación entre la tasa de plusvalía y el total de capital invertido por el capitalista {tasa de ganancia (tg) = $tp / (c + v)$ }; de acuerdo a este concepto, la tasa de ganancia tiende a caer a medida que se reduce la tasa de plusvalía³ (tp) y varía inversamente con el capital invertido ($c + v$).

Ahora bien, la acumulación del capital es un proceso basado en la plusvalía y ésta es generada por la fuerza de trabajo que no es remunerada sino apropiada por el capitalista. En esa situación, se lograrán mayores niveles de acumulación a medida que se incremente la tasa de plusvalía o explotación; es decir, que mayor acumulación implica inicialmente un incremento de la plusvalía, lo que permitirá que la tasa de explotación aumente repercutiendo en el alza de la tasa de ganancia, que el capitalista utilizará para incrementar su capital en un determinado periodo o para el proceso de acumulación.

Si es la plusvalía el elemento dinámico que permite la acumulación, el capitalista buscará la fuente que permita satisfacer sus necesidades de acumulación. Así, los países subdesarrollados constituyen una fuente importante para incrementar la tasa de explotación por medio del capital variable (v) o bajos salarios; ya que, mientras más bajo sea el capital variable o el capital invertido para la compra y/o pago de la fuerza de trabajo, el capitalista obtiene una mayor tasa de plusvalía.

Aparte de la existencia de salarios que están por debajo del valor de las mercancías sobre las cuales las/os trabajadoras/res aplican su fuerza de trabajo, existen dos fenómenos estrictamente relacionados y característicos de los países subdesarrollados que permiten incrementar la tasa de plusvalía y la acumulación del capital de las empresas transnacionales y de los países desarrollados. Esos dos

³ La tasa de plusvalía o tasa de explotación, expresa la relación entre la plusvalía (trabajo no pagado) y el capital variable (trabajo pagado): Tasa de plusvalía (tp) = p / v

fenómenos según Katz son: la flexibilización laboral y la masificación del desempleo.⁴ A ello hay que añadir un tercer fenómeno, la absorción de mayor cantidad de trabajo femenino.

- Flexibilización laboral

Las nuevas prácticas de organización laboral orientadas a eliminar las supuestas rigideces del mercado de trabajo que encarecen la fuerza de trabajo para el capitalista, se perfilan como uno de los mecanismos más atrayentes para aumentar la tasa de ganancia y de explotación. La flexibilización laboral pretende dismantelar la normativa y los derechos laborales establecidos en las legislaciones nacionales que históricamente han logrado los/as trabajadores/as o las organizaciones sindicales.

Para el capitalista, la existencia de derechos laborales como aguinaldo, salarios mínimos, vacaciones, contratos indefinidos, entre otros, resultan demasiado caros, ya que reducen la masa de plusvalía necesaria para el proceso de acumulación del capital; por lo tanto, la flexibilización implica subsumir aún más el trabajo en el capital. En otras palabras la auto imposición alienada de las normas laborales que fija el empresario.

En la misma línea, la flexibilización laboral responde a las necesidades de acumulación del capitalista, a que sea el capital el que imponga las relaciones laborales adecuadas para su reproducción y no para la reproducción de la fuerza de trabajo. No hay que olvidar que la existencia de derechos laborales garantizan en cierta medida una adecuada reproducción de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, la flexibilización laboral no es un elemento que está desvinculado de los acuerdos comerciales. El hecho de contar con estructuras laborales flexibilizadas juntamente con acuerdos comerciales que facilitan la libre movilidad de las mercancías y los capitales (inversiones), constituyen dos fuentes atrayentes para incrementar el proceso de acumulación de los inversionistas extranjeros o las empresas transnacionales.

- La masificación del desempleo.

Una de las características del modo de producción capitalista es la persistencia del desempleo, lo cual conduce al deterioro de las condiciones laborales y a que los salarios se mantengan bajos como resultado del exceso de mano de obra.

El desempleo es una condición necesaria para que se dé el proceso de acumulación, aunque sea éste el que lo genere. Las necesidades de aumentar la masa de plusvalía conllevan al incremento de la composición orgánica del capital por medio de la introducción de nuevas tecnologías (de manera que se incremente la productividad). Así se sustituye la mano de obra por las innovaciones o nuevas tecnologías, generándose a la vez el exceso de trabajadores desocupados, que estarán dispuestos a ser explotados por el capitalista.

Ahora bien, la existencia de altas tasas de desempleo abierto en los países subdesarrollados (cerca del 8.5% en promedio para los países de América Latina), acompañado con prácticas de flexibilización coloca a estos países como fuente importante para la generación de plusvalía en aquellas actividades de los

⁴ Katz, Claudio (1998): *Cómo estudiar hoy al capitalismo*. Documento preparado para el II Congreso Marx Internacional realizado en París. www.herramientas.com.ar/7/7-5.html.

inversionistas intensivas en mano de obra, sin correr el riesgo de una escasez de fuerza de trabajo que pudiera presionar al alza del capital variable provocando la caída de la tasa de plusvalía.

- Empleo femenino.

Aparte de los dos fenómenos planteados anteriormente, el trabajo femenino e infantil son fuentes fundamentales para la generación de plusvalía en los países subdesarrollados. La docilidad de la mano de obra femenina en estos países y los bajos niveles de remuneración de la misma resultan ser dos factores atractivos para las necesidades de acumulación del capitalista tanto nacional como extranjero.

En el caso de El Salvador, se evidencia cómo la fuerza de trabajo femenina ha resultado ser atractiva para los inversionistas extranjeros y nacionales ubicados en las Zonas de Exportación (maquila); en ese sector cerca del 80% de la fuerza de trabajo es femenina y las condiciones laborales han sido criticadas profundamente ante la evidencia de violaciones de los derechos laborales.⁵

Es importante mencionar que las trabajadoras en algunos países subdesarrollados, aparte de verse amenazadas por el proceso de acumulación del capital,⁶ también, se ven amenazadas por los mecanismos de opresión sexista y patriarcal por parte de sus empleadores. En otras palabras, las mujeres no sólo tienen que lidiar con la explotación capitalista, sino con la opresión sexista en sus trabajos.

A manera de síntesis, en este apartado se ha pretendido demostrar que el trabajo es el principal elemento que permite dinamizar el sistema capitalista o los procesos de acumulación. Así, inicialmente se planteó que la sustancia que les genera valor a las mercancías y que permite comparar e intercambiar dos mercancías distintas es la fuerza de trabajo; en segundo lugar, es el trabajo humano la única mercancía capaz de generar plusvalor, del cual se apropia el capitalista y que constituye la principal fuente de acumulación.

En ese sentido, los acuerdos comerciales son un instrumento que facilitan la libre movilidad del capital y las necesidades de acumulación del mismo en la medida que eliminan los obstáculos a las mercancías y al capital; por otra parte, en la búsqueda de fuentes para incrementar la tasa de ganancia, los países subdesarrollados se convierten en potenciales proveedores de las mismas debido a la existencia de tres fenómenos que lo permiten: flexibilización laboral, desempleo y trabajo femenino mal remunerado y con escaso cumplimiento de los derechos laborales.

Si la fuerza de trabajo es la fuente del valor de las mercancías que circulan en el comercio internacional y el principal incentivo para la atracción de inversión extranjera, especialmente en los países subdesarrollados; si los acuerdos comerciales son instrumentos para facilitar el acceso y movilidad de las mercancías e inversiones, no es posible que los acuerdos estén desvinculados de la dimensión laboral.

1.2. La dimensión laboral en los acuerdos comerciales⁷

⁵ Para un mayor análisis de este tema ver: CEPAL (2001) *La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género*. CEPAL. Chile.

⁶ Por ser un medio para el incremento de la tasa de plusvalía vía el incumplimiento de sus derechos laborales y las diferencias salariales. Además, según el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador, 2001 para el año de 1999 el salario promedio de las mujeres salvadoreñas fue de US\$ 194.9 y de los hombres fue de US\$ 248.9.

⁷ El apartado 1.2 y el 1.3 han sido elaborados en base a: Lara López, Edgar (2002): *Las Relaciones Comerciales Centroamérica – Estados Unidos y el Acuerdo Laboral. En Alternativas para el Desarrollo* No. 79. FUNDE. San

Los acuerdos comerciales son acuerdos jurídicos negociados entre un determinado grupo de países, en los cuales se establece la normativa y los procedimientos que regularán las relaciones comerciales entre las partes que lo integran; es decir, son textos jurídicos que contienen un conjunto de mandatos en materia comercial e inversión que los gobiernos y empresas están obligados a cumplir y hacer valer en sus respectivos territorios. Como regla general los acuerdos comerciales buscan eliminar las restricciones a la libre circulación de las mercancías, los servicios y los capitales (inversión) para la creación de un área de libre comercio común.⁸

Los acuerdos comerciales han enfatizado la creación de condiciones propicias para la libre movilidad de los capitales y mercancías y la internacionalización de los procesos productivos; no obstante, éstos han excluido la dimensión laboral que acompaña a estos procesos. De esta manera, el empleo se verá fomentado principalmente por el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera; en cambio, el cumplimiento de los derechos laborales en los procesos de producción exportable y por parte de los inversionistas no aparecen visibilizados en los acuerdos.

Es importante reconocer que la apertura de las economías puede significar el incremento de la producción exportable, como también el establecimiento de nuevas empresas, lo que implica una imprescindible participación del sector laboral en el comercio. Por otra parte, para muchos países subdesarrollados la mano de obra constituye la principal fuente para que ciertos bienes y servicios puedan insertarse en el comercio internacional. Además, el trabajo como fuente de valor que permite el proceso de acumulación del capital plantea una relación estrecha entre comercio y mercado de trabajo.

De esta manera, comercio y trabajo no pueden considerarse en los acuerdos comerciales como dos temas independientes o que no tienen relación entre sí. En muchos países el desarrollo del comercio dependerá, entre otros aspectos, de la existencia de una mano de obra competitiva que permita mejorar la capacidad de las empresas de ampliar o mantener sus cuotas de comercio en el mercado externo e interno.

En el caso de los acuerdos comerciales negociados y ratificados por El Salvador hasta la fecha,⁹ la dimensión laboral ha quedado prácticamente excluida de los acuerdos. Si bien en el contenido de los acuerdos comerciales no existen mecanismos concretos que garanticen el cumplimiento de los derechos laborales; entre las aspiraciones por las cuales los países deciden acordar los TLC, figura que las Partes están decididas a “*crear oportunidades de empleo y mejorar los niveles de vida en sus respectivos territorios*”.¹⁰

Desde esta perspectiva el empleo y el cumplimiento de los derechos laborales aparecen como variables implícitas dentro de los acuerdos comerciales, sin que se defina la normativa que permita que las partes hagan efectiva tal aspiración. En otras palabras, al igual que en los procesos de apertura comercial propiciados por las políticas de corte neoliberal, en los acuerdos comerciales el carácter implícito de las

Salvador. Lara López, Edgar (2003): Los posibles impactos de los acuerdos comerciales sobre el mercado de trabajo. En Alternativas para el Desarrollo No. 81. FUNDE. San Salvador.

⁸ Hugo, López y Edgar Lara (2002): *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica*. EL Observatorio Internacional, segundo trimestre. FUNDE. San Salvador.

⁹ El Salvador ha ratificado los TLC con México, República Dominicana, Chile Panamá y Estados Unidos; se encuentra en negociación con Canadá.

¹⁰ Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras. http://www.sice.oas.org/trade/camdrep/CARdo_2s.asp#pre

variables laborales coloca a la política laboral en función de las exportaciones y las inversiones, sin considerar previamente si el empleo es sensible positiva o negativamente a las variables del comercio internacional.

Por otra parte, la presencia del principio de las ventajas comparativas en la concepción de los acuerdos comerciales constituye un factor que ha permitido la no-inclusión de acuerdos laborales en los TLC. Así, el reconocimiento de que la ventaja comparativa del país reside en el mantenimiento de una mano de obra barata que permita la reducción de los costos de la producción exportable y que el país sea atractivo para los inversionistas extranjeros, ha generado que los negociadores consideren los acuerdos laborales como una amenaza que vendría a terminar con la principal ventaja del país.

Al respecto, la OIT argumenta que las razones del por qué los acuerdos comerciales tienden a excluir la dimensión laboral residen en que la mayoría de acuerdos comerciales o procesos de integración económica *“han tenido una motivación fundamentalmente económica o comercial, estableciéndose mecanismos que permiten o facilitan la libre circulación de capitales, bienes y servicios. Es por ello que tales esfuerzos de integración no han privilegiado, al menos en sus inicios, los aspectos laborales que toda integración necesariamente trae consigo, por la ineludible participación del factor humano”*.¹¹

Si consideramos la fuerza de trabajo como fuente de valor de las mercancías que se exportan e importan, incentivo para la atracción de la inversión extranjera y como medio para que muchos bienes puedan competir e insertarse en el comercio internacional, entonces es posible plantear que es necesario que en los acuerdos comerciales se incorpore el tema laboral, a fin de asegurar el efectivo respeto de los derechos laborales y el fomento del empleo.

Por otra parte, existen varios argumentos que justifican la inclusión de la dimensión laboral en los acuerdos comerciales. Entre ellos, destacan aquéllos que están relacionados con 1) las asimetrías entre los países y regiones, 2) los derechos humanos vistos desde una perspectiva de derechos económicos y sociales, 3) las aspiraciones de los acuerdos comerciales y 4) las condiciones laborales en las zonas de procesamiento de exportaciones.

- Asimetrías y divergencias

El argumento sobre las asimetrías nos plantea que las desigualdades en términos de desarrollo, competitividad y comercio externo entre los países de la región requerirán de programas de cooperación en todas las dimensiones que involucran el desarrollo (económico, social, tecnológico y ambiental). En ese sentido, la inclusión de un acuerdo laboral que promueva los derechos laborales nacionales e internacionales, así como el cumplimiento y observancia de los mismos en la producción exportable y de los inversionistas, sería pertinente para reducir las desigualdades sociales entre los países.

- Derechos humanos y bienestar social

El segundo argumento está relacionado con los derechos humanos vistos desde un enfoque de derechos económicos y sociales, el cual destaca que los países de la región, mediante convenios o normas acordadas internacionalmente, se han

¹¹ Ciudad Reinaud, Adolfo (1999): *Las normas laborales en los acuerdos de integración en las Américas*, OIT, Documento de trabajo No. 110, Perú, <http://www.oit.org.pe/> .

comprometido a velar por los derechos humanos.¹² Por ello un acuerdo comercial debería retomar dentro de su texto jurídico las normas laborales internacionalmente reconocidas, de tal manera que los países busquen la protección y el fomento de los derechos humanos en las actividades relacionadas con el comercio internacional.

- Aspiraciones de los acuerdos comerciales

El argumento relacionado con las aspiraciones de los acuerdos comerciales comprendidas como parte de los anhelos por los cuales los países deciden acordarlos, plantean que las Partes están decididas a crear oportunidades de empleo, mejorar las condiciones de vida y en algunos casos, a proteger los derechos fundamentales de los trabajadores. No obstante, muchos acuerdos no integran disposiciones en materia laboral que aseguren la coordinación entre política de empleo e inversión extranjera y/o producción exportable. Si bien algunos acuerdos establecen que se podrán establecer requisitos de desempeño relativo a la generación de empleo y capacitación de la mano de obra, éstos no detallan claramente cómo se exigirán dichos requisitos; mientras que los derechos laborales ni siquiera son considerados.

- Las condiciones laborales en la industria maquiladora

El argumento de las zonas de procesamiento de exportaciones o las condiciones laborales en la industria maquiladora, revelan que, de no incluirse un acuerdo laboral dentro de los acuerdos comerciales, continuarán observándose condiciones laborales ilegales y atentatorias a los derechos humanos en esta industria.¹³

Es evidente la importancia del comercio internacional como medio para generar crecimiento económico en los países y contribuir al desarrollo; pero los acuerdos comerciales serán beneficiosos para todos los sectores en la región y dentro de cada uno de los países, siempre y cuando los beneficios de éstos no se queden únicamente en el plano comercial, sino que se expandan hasta el plano laboral, social y ambiental. Por ello es necesario que los TLC incorporen un acuerdo laboral articulado a la normativa contenida en los demás capítulos, con el fin de legitimar los derechos fundamentales de los/as trabajadores/as en las actividades comerciales y de inversión que se desarrollarán en el marco de la apertura comercial.

1.3 Posibles impactos de los acuerdos comerciales sobre el mercado de trabajo.

Es característico encontrar en los acuerdos comerciales que las partes se comprometen a generar empleo y mejorar las condiciones de vida de las trabajadoras/res en sus respectivos territorios. Sin embargo, hasta la fecha no se cuentan con las suficientes evidencias para determinar que la apertura comercial y las inversiones vienen acompañadas de más empleo y del cumplimiento de los derechos laborales. Por el contrario, en ocasiones se tiene que recurrir a la protección comercial para mantener los niveles de empleo, cuando se cuenta con economías poco competitivas y con un desempleo elástico a las importaciones.

Por otra parte, la carencia en los acuerdos comerciales de mecanismos que velen por el cumplimiento efectivo de los derechos laborales, podría dar lugar a que se haga un uso discrecional de la legislación laboral en las actividades productivas vinculadas a

¹² CEPAL (1999): *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*; CEPAL, LC/G.2029-P; Chile; p.85.

¹³ Para mejor análisis de la situación de la población de la población trabajadora en las zonas de procesamiento de exportaciones ver: Oxfam (2004). *Derechos no negociables. El trabajo precario de las mujeres en las cadenas de producción globalizadas*. Oxfam Internacional. Reino Unido.

la exportación, cuando los países cuentan con un sector laboral poco conocedor de sus derechos y un movimiento sindical debilitado.

Sobre la base de lo anterior, este apartado hace una aproximación a los posibles impactos de los acuerdos comerciales en el mercado de trabajo a la luz de la teoría, la experiencia y el contenido de los acuerdos.

- *Migración interna y externa.*

Uno de los principales objetivos de los acuerdos comerciales es eliminar las barreras a los movimientos de los capitales; es decir, que los acuerdos propicien la libre movilidad de los capitales entre las partes que los conforman. En cuanto al factor trabajo, los acuerdos se limitan a eliminar los obstáculos únicamente a las personas de negocios entre los países; o sea, que la libre movilidad del trabajo se limita a representantes de los patronos, excluyéndose al conglomerado de trabajadores de un país a otro.

Pese a que no existe libre movilidad del trabajo entre los países que integran el acuerdo comercial, éste contribuye determinantemente al movimiento de los flujos migratorios internos;¹⁴ generando consecuentemente la desarticulación del tejido social existente, que se manifiesta en un exceso de población en el área geográfica a la cual se emigra desencadenando problemas de pobreza, desempleo, déficit de vivienda, etc.

Aparte de las migraciones de personas, los acuerdos comerciales generan impactos en las migraciones de capitales, repercutiendo en la generación y pérdida de empleos. No cabe duda de que los beneficios de los acuerdos comerciales a los inversionistas (como trato nacional, eliminación de requisitos de desempeño, libre transferencia e indemnizaciones) crean escenarios favorables para que los capitales se desplacen de un lugar a otro; no obstante, son las diferencias salariales las que en muchas ocasiones mueven a los inversionistas, por los aspectos planteados al inicio de este capítulo.

Los acuerdos comerciales promueven la migración de capitales, los cuales generan desempleo en los países de donde salen e incrementan el nivel de empleo en el país receptor; si los capitales son empleados en actividades intensivas en mano de obra y si la inversión extranjera no provoca pérdidas de empleo en empresas nacionales.

- *Derechos laborales.*

El cumplimiento de los derechos laborales en el comercio internacional será efectivo en la medida que los acuerdos comerciales incorporen transversalmente el enfoque de derechos económicos y sociales. De lo contrario, un acuerdo que excluya la dimensión de los derechos laborales podría resultar contraproducente y no aseguraría mejores empleos, especialmente, para aquellos países en donde los tratados comerciales están por encima de la legislación nacional.

El hecho de contar con acuerdos comerciales en donde las/os trabajadoras/res no aparecen visibilizados por sus derechos, podría dar lugar a la ampliación de las asimetrías existentes entre trabajadoras/res y patronos o a la precarización de las relaciones laborales entre éstos. Al revisar los acuerdos se observa que éstos otorgan amplios derechos a los patronos e inversionistas; en cambio el sector laboral queda a

¹⁴ Por lo general se dan del campo a la ciudad o del sector agrícola al industrial, debido al impacto sobre la actividad productiva, especialmente en la agricultura.

la deriva, a expensas del actuar de los empresarios ya que desde el acuerdo no poseen ninguna obligación en materia de cumplimiento de los derechos laborales.

Por otra parte, la existencia de marcos institucionales laborales débiles en los países subdesarrollados, aunado a la exclusión de los derechos laborales en los tratados comerciales repercute en el uso discrecional de la legislación laboral por parte de los patronos e inversionistas, dando lugar a prácticas de dumping social.

- *Repercusiones del contenido capitular de los acuerdos comerciales.*

En el contenido capitular de los acuerdos comerciales se pueden identificar varios aspectos que están relacionados con el mercado de trabajo; entre éstos, tenemos los temas o capítulos sobre: Acceso a Mercados, Reglas de Origen, Comercio Transfronterizo de Servicios e Inversiones.

En la temática sobre acceso a mercados, los programas de desgravación arancelaria son determinantes para evaluar en qué medida un acuerdo comercial podría impactar en la pérdida y generación de empleo. La elaboración de los programas de desgravación arancelaria debería considerar los niveles de empleo tanto directo como indirecto generados por los sectores productivos, antes de plantear una apertura inmediata de los bienes.

La implementación de acuerdos comerciales con un contenido regional vendrá acompañado con la pérdida de empleo en aquellos sectores proveedores de insumos poco competitivos de cada uno de los países, como resultado de la diferencia de costos de los productos en la región que integra los acuerdos. De esta manera, las reglas de origen con un contenido regional estimulan a los exportadores a la sustitución de insumos nacionales por los regionales, impactando en la reducción de la producción interna acompañada con el desempleo. Por lo tanto los impactos de los acuerdos comerciales sobre el empleo neto no serían tan significativos.

La normativa sobre Comercio Transfronterizo puede constituir una amenaza para los/as trabajadores/as ocupados en las empresas proveedoras o prestadoras de servicios nacionales. Esto es así porque los países, no pueden establecer discriminaciones entre proveedores nacionales y extranjeros, ya que la presencia de los principios de Trato Nacional y de Nación Más Favorecida (implícitos en el capítulo) limita las capacidades de las partes de establecer un trato especial a sus proveedores nacionales. Además, ninguno de los países puede exigir a un prestador de servicio extranjero la presencia local o una oficina de representación, lo cual podría contribuir a la generación de empleo.

Para muchos países la inversión extranjera se ha considerado como un eje estratégico (y en muchos casos como el principal elemento) para la generación de empleo. No obstante, en los acuerdos comerciales las inversiones no están estrictamente articuladas a las políticas de empleo o a las necesidades de mantener las fuentes de empleo locales. La razón es la siguiente: con la aplicación de los principios de Trato Nacional y de Nación Más Favorecida los países están obligados a otorgar el mismo trato a inversiones nacionales y extranjeros, pese a las diferencias en términos de desarrollo y competitividad que puedan tener las empresas, por ello las empresas con menores niveles de competitividad se verán obligadas a cerrar ante el acceso de la inversión externa; y si ésta es menos intensiva en mano de obra los niveles de desempleo tenderán a incrementarse.

Otro elemento que limita la articulación del empleo con la inversión son los requisitos de desempeño entendidos éstos como las “condiciones que se le imponen a los inversionistas para asegurar que el país receptor de la inversión se beneficie de ésta”.¹⁵ En ese sentido, la generación de empleo podría plantearse como requisito de desempeño a exigir a los inversionistas. Pero en los acuerdos comerciales estos requisitos han quedado prohibidos; por ejemplo, en TLCTN (Art. 14-07), se establece que ninguna Parte podrá imponer u obligar al inversionista a cumplir los siguientes requisitos de desempeño: exigir un porcentaje de contenido nacional, otorgar preferencias a bienes y servicios producidos en los territorios, transferir tecnología o cualquier otro conocimiento, exportar un determinado tipo de bien o servicio o cuotas de estos, entre otros.¹⁶

II. Análisis del capítulo laboral del CAFTA-RD

En el capítulo anterior se reflexionó acerca de los posibles impactos de los acuerdos comerciales. En el caso de que éstos no incorporan regulaciones que garanticen el efectivo cumplimiento de los derechos laborales en el marco de las relaciones comerciales, es probable que la apertura comercial pueda conducir a un detrimento de las condiciones laborales.

En ese sentido ¿El CAFTA-RD asegura el cumplimiento efectivo de los derechos laborales? ¿Es el Tratado un instrumento que evitará la discrecionalidad en la aplicación de la legislación laboral, a fin de que ésta no se use solamente como un medio para ofrecer productos a un menor precio en los mercados externo? Este capítulo, analizará los principales resultados del capítulo laboral con el propósito de identificar en qué medida el tratado garantizará que el capital no abusará de la fuerza de trabajo; pero antes hará una breve descripción del proceso de negociación relacionado con la temática laboral y la participación de la sociedad civil.

2.1 La temática laboral y la sociedad civil en el proceso de negociación del CAFTA-RD

El proceso de negociación del CAFTA-RD inició en enero de 2003, con un total de nueve rondas de negociación. La incorporación de la temática laboral dentro de las negociaciones, constituía un desafío para los países de la región, ya que la mayoría de los acuerdos comerciales negociados por los gobiernos centroamericanos carecen de una normativa relacionada con el cumplimiento de los derechos laborales.

Al inicio de las negociaciones, los gobiernos de la región centroamericana no estaban muy convencidos de negociar un capítulo laboral, debido al temor que éste podría ser utilizado como un instrumento en contra del comercio centroamericano. El hecho de incorporar un capítulo laboral que estableciese sanciones monetarias o comerciales por violaciones a los derechos laborales, representaba una desventaja para dichos países, en donde se han evidenciado prácticas de irrespeto de los derechos de la población trabajadora en los sectores vinculados con el comercio externo.

A pesar de cierta negatividad por parte de los países de la región para incorporar un capítulo laboral, éstos se vieron obligados a hacerlo, debido a que el mandato de negociación de Estados Unidos establecía como requisito la incorporación de cláusulas ambientales y laborales. Esto repercutió en que el CAFTA-RD incorporara dentro de su texto un capítulo laboral, que en el siguiente apartado abordaremos.

¹⁵ Alianza Social Continental (2001): *El proyecto del ALCA y los derechos de los inversionistas “un TLCAN plus”*, Alianza Social Continental, www.asc-hsa.org, pp. 12.

¹⁶ Esta normativa aplica tanto a los inversionistas de origen de las partes como de los no parte del TLCTN.

A diferencia de otras negociaciones, el CAFTA-RD abrió la participación a la sociedad civil en el llamado “Cuarto Adjunto”, en donde los gobiernos informaban a las organizaciones ahí presentes sobre el avance de las negociaciones. No obstante, los niveles de interacción entre gobierno y sociedad fueron muy limitados en ese espacio para que esta última hiciera valer sus intereses. Esto condujo a recurrir a otros mecanismos de acercamiento con los gobiernos, como por ejemplo reuniones especiales con los negociadores en donde se presentaban las propuestas que desde la sociedad civil se tenía.

A nivel regional, la Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible (Iniciativa CID), integrada por organizaciones de la sociedad civil de la región, desarrolló una campaña de incidencia entorno a las negociaciones del CAFTA-RD, a fin de que los intereses y opiniones de los sectores tradicionalmente excluidos fueran tomados en cuenta. Para ello elaboraron una serie de propuestas con relación a cuatro ejes temáticos considerados como prioritarios: agricultura, laboral, medioambiente y micro y pequeña empresa.

En la tercera ronda de negociación, la Iniciativa CID presentó a los jefes negociadores de los gobiernos centroamericanos sus recomendaciones y propuestas para la negociación de estos temas, así como propuestas generales de procedimientos con el propósito de que se garantizara un esquema de negociación participativo.¹⁷

En materia laboral, la Iniciativa CID presentó tres tipos de propuestas: propuestas transversales al contenido capitular, propuestas sobre el capítulo laboral y propuestas de entorno. En las primeras, la Iniciativa planteó la necesidad de aplicar reglas de origen con contenido local centroamericano, con el propósito de mantener cadenas productivas y la creación de empleo en los sectores proveedores, además, de colocar el empleo como criterio para la apertura de los bienes, servicios e inversiones.

Las propuestas sobre el capítulo laboral contemplan una serie de recomendaciones en cuanto a los derechos laborales tutelados, la institucionalidad laboral, la participación de la sociedad civil, las comunicaciones de quejas, las medidas preventivas y correctivas, así como la cooperación laboral. Por otra parte, desde el inicio de las negociaciones exigió que el capítulo se negociara como parte integrante de todo el capitulado y no como un anexo.

La propuesta de entorno hace un llamado a los países a que trabajen en una política de empleo que genere un clima propicio para el desarrollo del comercio y de la población trabajadora. Como ejes estratégicos destaca la inversión en la cualificación del sector laboral, los seguros de desempleo, la institucionalidad laboral, las reformas a la legislación laboral, los mecanismos de diálogo social y las medidas para la generación de empleo.

Por otra parte, cabe mencionar que en El Salvador, algunas organizaciones sindicales, plantearon una serie de reformas a la legislación laboral interna, teniendo como contexto el CAFTA-RD; estas organizaciones hacían del conocimiento que el respeto de los derechos laborales en el marco de un acuerdo comercial requiere inicialmente

¹⁷ Iniciativa CID (2003): *Propuesta regional laboral y agrícola ante las negociaciones del TLC entre Estados Unidos y Centroamérica*. Iniciativa CID. Centroamérica.

de reformas a la legislación interna, a fin de evitar abusos por parte de los empleadores tanto internos como externos.¹⁸

En cuanto a la incorporación en el CAFTA-RD de las propuestas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil, vale la pena comentar que algunas de las recomendaciones sí fueron consideradas, pero no en los términos que dichas organizaciones demandaban. En el apartado siguiente, se evidencia que el capítulo laboral carece en cierta medida de mecanismos efectivos en cuanto a la plena garantía de todos los derechos, de los cuales goza la población trabajadora de los países Partes del Tratado.

2.2 Resultados del capítulo laboral¹⁹

Las disposiciones establecidas en el CAFTA-RD sobre las condiciones de trabajo en el marco de las relaciones comerciales entre Centroamérica y Estados Unidos, se encuentran estipuladas en el Capítulo 16, el cual está integrado por 8 artículos y un anexo, relacionados con las temáticas siguientes: compromisos de las Partes, aplicación de la legislación laboral, garantías procesales e información pública, estructura institucional, cooperación laboral, consultas laborales, árbitros laborales, definiciones y mecanismos de cooperación (Cuadro 1).

Es importante recalcar que el capítulo laboral es un acuerdo referido únicamente a los derechos laborales, por lo que las repercusiones del CAFTA-RD en materia de generación y pérdida de empleo no pueden analizarse desde este capítulo, sino desde el resto del capitulado, especialmente desde los capítulos de acceso a mercados, inversiones y servicios. Por lo general, una profunda apertura de los mercados en un contexto de baja competitividad podría acarrear que algunas unidades productivas se viesen en dificultad para poder sobrevivir, trayendo como resultado la pérdida de empleos.

En cuanto al contenido del Capítulo 16, con el Art. 16.1, los países reafirman sus compromisos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en cuanto al cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo; a la vez, procuraran asegurar que sus respectivas legislaciones reconozcan los principios laborales y derechos fundamentales de la OIT y que el CAFTA-RD tutela. No obstante, ello no implica que los países estarán obligados a ratificar los convenios de la OIT, sino que la legislación laboral interna a través de sus mecanismos deberá reconocerlos y protegerlos.

Por otra parte, los países mantienen su soberanía y el pleno respeto por sus constituciones. Se le reconoce a cada país la autonomía de adoptar o modificar su legislación laboral procurando garantizar los derechos laborales internacionalmente reconocidos relacionados con la libertad sindical, trabajo forzoso, trabajo infantil y condiciones aceptables de trabajo.

Sin embargo, la ratificación del CAFTA-RD no implicará que la legislación laboral se mantenga tal y como está en el momento de entrada en vigencia del acuerdo. El gobierno de cada país podrá modificar las leyes siempre y cuando las modificaciones no impliquen un deterioro de los derechos laborales internacionalmente reconocidos. En tanto, que el resto de derechos estipulados en los códigos de trabajos de cada

¹⁸ López, Nehemías. Ed. (2004). CAFTA-RD: *Impactos sobre sectores sociales menos desfavorecidos en América Central*. Fundación Friedrich Ebert. Nicaragua. Pág. 118.

¹⁹ Este apartado retoma los análisis que FUNDE y la Iniciativa Mesoamericana CID han realizado sobre el capítulo laboral del CAFTA-RD.

país estarían vulnerables a reformas que podrían perjudicar las condiciones laborales.

El compromiso principal del capítulo reside en la aplicación efectiva de la legislación laboral interna. Se reconoce que es contraproducente la promoción del comercio y la inversión por medio de la derogación de la legislación interna y/o las normas internas relacionadas con los derechos internacionalmente reconocidos. Además, se aclara que ninguna disposición del capítulo faculta a un país a realizar actividades que conduzcan al cumplimiento de los derechos laborales en el territorio de otro país.

Cuadro 1
Contenido del capítulo laboral del CAFTA-RD

Compromisos fundamentales	Reafirman sus compromisos asumidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y se comprometen a que estos derechos sean reconocidos y protegidos por su legislación interna.
Aplicación de la Legislación laboral	Las Partes se comprometen a aplicar efectivamente su legislación nacional, ejerciendo su discrecionalidad con respecto a asuntos indagatorios, de acciones ante tribunales, observancia de normas, etc. Reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada y no se faculta a las autoridades de una Parte a realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación laboral en el territorio de la otra parte.
Garantías procesales e información pública	Las Partes garantizarán que las personas tengan adecuado acceso a los tribunales judiciales y que los procedimientos sean justos, equitativos y transparentes. Cada Parte promoverá el conocimiento público de su legislación laboral. Se dispondrá que las Partes mediante los procedimientos establecidos tengan derecho a presentar recursos para asegurar la aplicación de sus derechos según su legislación laboral interna. Las resoluciones emanadas de los tribunales judiciales no serán objeto de revisión ni se podrán reabrir en virtud de las disposiciones del Capítulo.
Consejo de Asuntos Laborales	El Consejo estará compuesto por representantes de las Partes de nivel ministerial que se reunirán al 1er año de vigencia y posteriormente tan seguido como lo consideren necesario para supervisar la implementación y revisar el avance. Cada parte designará un punto de contacto que se encargará de la presentación, recepción y consideración de las comunicaciones de personas de una Parte. Las decisiones del Consejo serán adoptadas por consenso.
Cooperación Laboral	Después de afirmar que el Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades operará bajo un marco de respeto a la soberanía nacional y a los requerimientos internos de cada parte, el Anexo 16.5 crea este Mecanismo bajo los mismos términos que en el TLC entre Chile y Estados Unidos, con algunas salvedades: - Se acuerda llevar a cabo una reunión a los 6 meses siguientes a la entrada en vigor del Tratado y posteriormente cuando lo

	<p>consideren necesario.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se buscará el apoyo de organizaciones internacionales como la OIT, el BID, el BM y la OEA. - Las actividades de cooperación podrán ser bilaterales o regionales. - En el desarrollo de las capacidades se considerarán los puntos de vista de sus respectivos representantes de trabajadores y empleados y otros miembros del público.
Consultas laborales cooperativas	<p>Se acuerda la posibilidad de establecer consultas con respecto de cualquier asunto que surja de conformidad con el capítulo sin demora, una vez entregada la solicitud, y pudiendo solicitar asesoría de cualquier persona u organismo que estimen apropiado. En caso de no resolver el asunto se podrá convocar, sin demora, al Consejo para examinar el asunto; y, en caso de no resolverse a los 60 días solicitar su revisión de acuerdo con el capítulo sobre Solución de Controversias. Esta última etapa se podrá llevar a cabo sólo si el asunto se refiere a la no aplicación efectiva de la legislación laboral de cada Parte.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Consejo podrá proveer información a la Comisión sobre las consultas, según sea apropiado. - Un asunto que surja del capítulo podrá resolverse bajo otro acuerdo del cual ambas Partes formen parte, si así lo acuerdan.
Árbitros laborales	<p>Se acuerda establecer, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor del Tratado, y mantener, mínimo por 3 años, una lista de hasta 28 individuos para desempeñarse como árbitros de controversias que surjan de la no aplicación efectiva de la legislación laboral.</p>

Fuente: CEPAL (2004).

Si bien el capítulo laboral enfatiza que el compromiso es la aplicación efectiva de la *legislación laboral* nacional, dicho término da a entender que se refiere a todo el marco legal nacional que rige el mercado laboral; es decir que podría interpretarse que todas las disposiciones o derechos del Código de Trabajo y leyes vinculantes estarían siendo tuteladas por el capítulo laboral. No obstante, el termino legislación laboral en CAFTA-RD únicamente hace alusión a algunos derechos laborales, y no a todos los derechos de los trabajadores contemplados en la legislación nacional.

Según el Art. 16.8 se define que, “*legislación laboral significa leyes o regulaciones de una Parte o disposiciones de las mismas que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos: (a) el derecho de asociación; (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; (d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y (e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional*”.

En cuanto al numeral (e) el texto aclara que las obligaciones contraídas en materia de salario mínimo, sólo hacen referencia a la aplicación efectiva de los niveles de salarios mínimos establecidos por cada uno de los países; por lo tanto, los mecanismos para el establecimiento de normas y niveles salariales no serán normados por el Tratado. En ese sentido, cada país posee la suficiente autonomía

para crear su propia normativa relacionada con la determinación de los niveles de salario mínimo; el CAFTA-RD sólo se responsabiliza de que esa normativa se cumpla.

Si comparamos la lista de los derechos laborales internacionalmente reconocidos con los derechos contemplados en el Código de Trabajo, los primeros son muy limitados en comparación a la totalidad de derechos que tutela la legislación salvadoreña. Si bien los países tienen prohibido debilitar o reducir la protección que contempla la legislación laboral a fin de promover el comercio y la inversión, dicha prohibición aplica sólo a los derechos tutelados por el capítulo laboral. Esto da lugar a que el gobierno pueda fácilmente modificar o debilitar los estándares laborales de los derechos que no forman parte de la lista de los derechos internacionalmente reconocidos.

Por otra parte, resulta contradictorio que los países (en el Art. 16.1) reafirmen sus obligaciones con la OIT en cuanto a asegurar los principios y derechos fundamentales, mientras la lista de los derechos que tutela el CAFTA-RD excluye los derechos fundamentales relacionados a la no discriminación y a la igualdad de remuneraciones.²⁰ El hecho de no reconocer los derechos relacionados a la igualdad en el trabajo, es un aspecto desfavorable para las trabajadoras pues son las mujeres las que frecuentemente sufren discriminación en el mercado de trabajo, especialmente en términos salariales.

También, se observa un retroceso en cuanto a los derechos tutelados. Como se puede ver en el cuadro 2, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) contempla más derechos o principios que el CAFTA-RD. El TLCAN asume todos los principios fundamentales de la OIT e incluye las leyes o disposiciones relacionadas con la protección de los trabajadores migratorios; este derecho debió haber sido incorporado en el capítulo laboral por la significativa presencia de mano de obra salvadoreña en Estados Unidos.

Cuadro 2
Derechos o principios laborales tutelados por algunos Tratados de Libre Comercio

TLCAN	TLC Chile - Estados Unidos	CAFTA-DR
<ul style="list-style-type: none"> • La libertad de asociación y el derecho a organizarse; • el derecho a la negociación colectiva; • el derecho de huelga; • la prohibición del trabajo forzado; • restricciones sobre el trabajo de menores; • condiciones mínimas de trabajo, tales como el pago de salario mínimo y pago de tiempo extra, que comprenden a los asalariados, incluyendo los no 	<ul style="list-style-type: none"> • El derecho de asociación; • el derecho de organizarse y negociar colectivamente; • la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; • una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y • condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas 	<ul style="list-style-type: none"> • El derecho de asociación; • el derecho de organizarse y negociar colectivamente; • la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; • una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y • condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas

²⁰ Recordemos que los principios y derechos fundamentales son los siguientes: libertad sindical, abolición del trabajo forzoso, igualdad (no discriminación e igualdad de remuneraciones), y eliminación del trabajo infantil.

cubiertos por contratos colectivos; <ul style="list-style-type: none"> • la eliminación de la discriminación en el empleo por motivos tales como raza, religión, edad, sexo u otros que fijen las leyes internas de cada una de las Partes; • el salario igual para hombres y mujeres; • la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; • la compensación en casos de lesiones de trabajo y de enfermedades ocupacionales; • la protección de trabajadores migratorios. 	de trabajo y seguridad y salud ocupacional.	de trabajo y seguridad y salud ocupacional.
---	---	---

Fuente: <http://www.sice.oas.org>

El capítulo laboral establece que el país garantizará el acceso de las personas con un interés jurídicamente reconocido a los tribunales laborales conforme a la legislación interna. En ese sentido, si la ley interna no garantiza el acceso de las personas, difícilmente éstas podrán formar parte de los tribunales o dar seguimiento a algún caso de violación de los derechos laborales. Es importante identificar la existencia de esos mecanismos en la legislación nacional.

El capítulo contempla un marco institucional por medio del “Consejo de Asuntos Laborales”, con ninguna participación de las organizaciones sindicales o laborales. El consejo está integrado por los ministros de trabajo de cada país. En los ministerios de cada país se establecerá una Unidad que servirá de contacto para desarrollar los asuntos relacionados al Consejo y al capítulo.

En cuanto a la participación de las organizaciones laborales, no existen garantías para la efectiva participación de las mismas. La participación queda a discrecionalidad del Consejo; el Art. 16.4 en el numeral 2 establece lo siguiente: “*A menos que las Partes decidan otra cosa, cada reunión del Consejo deberá incluir una sesión en la cual los miembros del Consejo tengan la oportunidad de reunirse con el público para discutir asuntos relacionados con la implementación de este Capítulo*”. Con esta normativa la participación de las organizaciones laborales o sociales queda a discrecionalidad del Consejo.

Además, el capítulo laboral establece que cada país podrá crear un “*Comité de trabajo consultivo*” de tipo tripartito o consultar el ya existente, el cual podrá dar sus puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado al Tratado. Éste podría ser un espacio de acceso a la sociedad civil. Sin embargo, el capítulo no desarrolla los mecanismos de conformación del comité, sino que queda a discrecionalidad del

gobierno o de las leyes internas que regulen la formación de comités parecidos a los que establece el Tratado.

Un elemento que podría resultar valioso es la Unidad de Contacto, que pondrá las comunicaciones relacionadas al Tratado a disposición de los otros países y del público. Sin embargo, la disposición de las comunicaciones al público o el acceso de la sociedad civil a dichas comunicaciones quedan a discrecionalidad de la Unidad, ante la ausencia de una legislación sobre transparencia y difusión de la información que obligue a que ésta sea de carácter público.

En cuanto a la cooperación y desarrollo de capacidades, el capítulo contempla una serie de prioridades de cooperación que son fundamentales desarrollar para el efectivo cumplimiento de los derechos laborales. Entre los temas de cooperación se destacan (aunque no necesariamente se limitan a ellos) los derechos fundamentales y su efectiva aplicación, la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, la administración laboral, la inspección laboral, la resolución alterna de conflictos, las relaciones laborales, los trabajadores migrantes, el género y las oportunidades de empleo, entre otros.

Una de las dificultades que presenta el mecanismo de cooperación está relacionada con la participación de las organizaciones laborales en la identificación de las prioridades de cooperación. Los sindicatos no tienen la oportunidad de ser partícipes en el proceso de identificación de las áreas de cooperación, ya que los puntos de vista del sector laboral son consideradas después de seleccionadas las prioridades, tal y como lo plantea el numeral 5 del Anexo 16.5:

“Al identificar las áreas de cooperación en materia laboral y desarrollo de capacidades, y al desarrollar estas actividades de cooperación, cada Parte considerará los puntos de vista de sus respectivos representantes de trabajadores y empleadores, así como los de otros miembros del público.”

El capítulo cuenta con un sistema de consultas laborales o tratamiento de los conflictos. El sistema inicia con consultas entre las Partes al presentarse una solicitud, a fin de lograr una solución satisfactoria del problema. Si las Partes no logran solucionar el problema, se convoca al Consejo, quien procurará resolver el caso recurriendo, cuando sea necesario, a consultas con expertos y a procedimientos de buenos oficios, conciliación o mediación.

De no resolverse el conflicto, el caso deberá ser tratado en el capítulo 20 sobre solución de controversias. Sin embargo, el capítulo laboral permite que los países puedan solucionar sus conflictos laborales en otro sistema de solución de controversias, del cual los países sean parte; el numeral 9 del Art. 16.6 establece que *“En los casos en que las Partes consultantes acuerden que un asunto que surja bajo este Capítulo, podría ser manejado de manera más apropiada en el ámbito de otro acuerdo del que sean parte las Partes consultantes, remitirán el asunto para realizar las acciones que procedan conforme a dicho acuerdo”*. Con dicha disposición los países no se ven obligados a utilizar el mecanismo de resolución de conflicto del CAFTA-RD, el cual incluye medidas coercitivas por el incumplimiento de los derechos laborales que reconoce el Tratado.

Para que puedan resolverse a través del capítulo sobre solución de controversia las disputas deberán ser relacionadas únicamente al incumplimiento de aplicar efectivamente la legislación laboral o los derechos internacionalmente reconocidos. El CAFTA-RD aclara que *“Ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución*

de controversias conforme a este Tratado, por ningún asunto que surja en relación con lo dispuesto en este Capítulo, salvo con respecto al Artículo 16.2.1(a)”.²¹

Si la resolución de controversias se realiza a través del CAFTA-RD, y el caso finaliza con que una de las Partes ha incumplido con sus obligaciones laborales, se le aplicarán sanciones que pueden ser de tipo monetario. La sanción monetaria tiene un monto límite de US\$15 millones, el cual se ajusta de acuerdo a la inflación. Si el país no paga la contribución monetaria, se pueden suspender los beneficios comerciales, como lo establece el Art. 20.17 numeral 5 del capítulo sobre solución de controversias: *“Si la Parte demandada no cumple la obligación de pagar una contribución monetaria, la Parte reclamante podrá adoptar otras acciones apropiadas para cobrar la contribución o para garantizar el cumplimiento de otro modo. Dichas acciones pueden incluir la suspensión de beneficios arancelarios de conformidad con este Tratado en la medida necesaria para cobrar la contribución, teniendo presente el objetivo del Tratado de eliminar los obstáculos al comercio e intentando evitar que se afecte indebidamente a partes o intereses que no se encuentren involucrados en la controversia.”*

Las sanciones son canceladas por el Estado y no por las empresas que incumplen la ley. El capítulo no establece que los países están obligados a trasladar el pago de sanciones a sus respectivas empresas violadoras de los derechos laborales; el traslado de las sanciones a las empresas queda a discrecionalidad del país infractor.

A la luz de los resultados del capítulo laboral del CAFTA-RD, es posible argumentar que éste como tal no garantiza efectivamente el cumplimiento de los derechos laborales (ante la ausencia de mecanismos concretos), ni la participación de las organizaciones laborales en la búsqueda de mejorar sus condiciones de trabajo. No obstante, traslada la responsabilidad del cumplimiento de la legislación al Estado, por lo que los impactos sobre las condiciones laborales dependerá del rol que tome la institucionalidad en cumplir sus funciones en el respeto de las leyes laborales.

Consideraciones finales

Consideramos que la garantía de los derechos laborales constituye un elemento esencial de la Responsabilidad Social Empresarial, y que para aprovechar las oportunidades del CAFTA-RD (dada su ratificación) y a la vez reducir la vulnerabilidad de El Salvador en materia de incumplimiento de derechos. Es urgente que el país realice una serie de transformaciones en materia laboral, que sean coherentes con la búsqueda de condiciones decentes de empleo. Para ello es necesario que el gobierno implemente las siguientes recomendaciones:

- 1) Como se afirma en capítulo laboral del CAFTA-RD el compromiso principal reside en la aplicación efectiva de la legislación laboral vinculada a los principios y derechos fundamentales de la OIT. A la fecha EL Salvador aún no ha ratificado dos de los ocho convenios fundamentales. En ese sentido, se debe avanzar el reconocimiento, protección y efectiva protección de esos convenios en la legislación interna, así como también en la ratificación del Convenio No. 87 sobre libertad sindical y Convenio No. 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva.
- 2) Dado que el CAFTA-RD no reconoce entre los derechos internacionalmente reconocidos el derecho fundamental de la OIT sobre no discriminación,

²¹ El Art. 16.2.1 (a) establece: *“Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.”*

reivindicamos la ratificación del protocolo facultativo de la CEDAW a fin de promover un acceso equitativo oportunidades del comercio.

- 3) La participación de las organizaciones laborales es fundamental para una mayor transparencia en la implementación del capítulo laboral; el CAFTA-RD prevé la creación del “*Comité de trabajo consultivo*” o consultar al ya existente. Para ello es necesario reforzar el rol del Consejo Superior de Trabajo en el marco de los compromisos asumidos en marco del CAFTA-RD además es necesario, crear mecanismos efectivos de representatividad de las organizaciones sindicales dentro del Consejo a fin de tener equilibrio entre los intereses empresariales y laborales; para ello solicitamos revisar el reglamentos para la elección de los miembros del Consejo, a fin de que tengan participación todas las organizaciones sindicales.
- 4) Asumir el CAFTA-RD implica un serio esfuerzo en el mejoramiento de la institucionalidad laboral con el propósito que los países Parte tengan mayor previsibilidad del cumplimiento de los derechos laborales. Por lo tanto, es necesario fortalecer el área de inspección laboral con el propósito de evitar el surgimiento de controversias por violación de los derechos laborales, que puedan traer como resultado la aplicación de sanciones monetarias, y en última instancia sanciones comerciales.
- 5) Facilitar y hacer efectivo el acceso a la justicia laboral con el propósito de contar con una pronta, efectiva y cumplida justicia; es importante eliminar del sistema judicial aquellas acciones que promuevan procesos engorrosos, que dejan muchos casos en la impunidad.
- 6) En vista de que muchos trabajadores/as que por alguna razón dejan de laborar para una determinada empresa y no reciben un pago o indemnización de parte de la misma, se vuelve necesario hacer efectiva una Ley de Indemnización Universal que permita al trabajador/a gozar de los derechos establecidos en la Constitución de cada país

Aparte de las recomendaciones anteriores, para que los trabajadores se beneficien de CAFTA-RD requerirá de una política laboral que integre los siguientes elementos:

- 1) **La inversión para la cualificación del sector laboral** es uno de los ejes estratégicos para el logro de economías más competitivas. Por lo tanto, se deberán definir planes de formación de la fuerza laboral de acuerdo a las necesidades de desarrollo, los cambios tecnológicos y las oportunidades comerciales.
- 2) **Intermediación laboral:** la inserción laboral de estratos de población con dificultades en el acceso al mercado laboral, así como la promoción de empleos formales y necesarios para el Tratado, requerirá de servicios de intermediación laboral que garanticen la búsqueda de empleos decentes, de igual manera que recojan la información pertinente sobre la calidad de la mano de obra que demanda el sector empresarial y que a la vez orienten las políticas de formación profesional.
- 3) **Seguro de desempleo:** se establecerán mecanismos que aseguren temporalmente un ingreso al trabajador/a desempleado/a a raíz de la apertura de los mercados y facilidades para la búsqueda de un nuevo empleo.
- 4) **Relaciones laborales:** toda política de empleo deberá contemplar mecanismos de diálogo social que propicien relaciones laborales armoniosas entre trabajadoras/res y empleadores y mecanismos para la solución efectiva de

conflictos. También, se deberá estimular la organización de los trabajadores y las trabajadoras para la búsqueda de beneficios en pro del sector.

- 5) **Medidas activas para la generación de empleo:** fomentar el desarrollo de aquellos sectores intensivos en mano de obra o que cuentan con significativas cadenas de articulación productivas con potencialidades para la creación de empleo, y que tengan potencial de aprovechar el acceso a nuevos mercados que el CAFTA-RD ha propiciado.

Aclaración

¹ Este artículo es parte de un documento de trabajo elaborado para la Fundación Nacional para el Desarrollo y sistematiza muchos de los aportes realizado por el autor en dicha institución sobre el análisis de los Tratados de Libre Comercio. Las opiniones expuestas en este documento son responsabilidad del autor.

Bibliografía

- Alianza Social Continental (2001): *El proyecto del ALCA y los derechos de los inversionistas "un TLCAN plus"*, Alianza Social Continental, www.asc-hsa.org.
- CEPAL (1999): *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*; CEPAL, LC/G.2029-P; Chile.
- CEPAL (2001): *La Situación Económico-Laboral de la Maquila en El Salvador: Un Análisis de Género*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2004): *El Tratado de Libre Comercio Centro América - Estados Unidos: Resultados de la negociación y características generales*. CEPAL. México.
- Ciudad Reinaud, Adolfo (1999): *Las normas laborales en los acuerdos de integración en las Américas*, OIT, Documento de trabajo No. 110, Perú, <http://www.oit.org.pe/>.
- Crea Internacional El Salvador (2003) *Incidencia Política en la Asamblea legislativa: Una Guía Ciudadana*. San Salvador.
- Crea Internacional El Salvador (2004) *Construyendo la Democracia Experiencias de Incidencia política desde la Sociedad Civil de El Salvador*. Volumen II. San Salvador.
- Código de Trabajo de la República de El Salvador*
Constitución de la República de El Salvador.
- Iniciativa CID (2003): *Propuesta regional laboral y agrícola ante las negociaciones del TLC entre Estados Unidos y Centroamérica*. Iniciativa CID. Centroamérica.
- Katz, Claudio (1998): *Cómo estudiar hoy al capitalismo*. Documento preparado para el *II Congreso Marx International* realizado en París. www.herramientas.com.ar/7/7-5.html.
- Lara López, Edgar (2002): *Las Relaciones Comerciales Centroamérica - Estados Unidos y el Acuerdo Laboral*. En *Alternativas para el Desarrollo* No. 79. FUNDE. San Salvador.
- Lara López, Edgar (2003): *Los posibles impactos de los acuerdos comerciales sobre el mercado de trabajo*. En *Alternativas para el Desarrollo* No. 81. FUNDE. San Salvador.
- López, Hugo y Edgar Lara (2002): *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica*. EL Observatorio Internacional, segundo trimestre. FUNDE. San Salvador.
- López, Nehemías. Ed. (2004). *CAFTA-DR: Impactos sobre sectores sociales menos desfavorecidos en América Central*. Fundación Friedrich Ebert. Nicaragua. Pág. 118.
- Marx, Carlos (1867): *El capital*. Primera edición en español, 1946. Fondo de Cultura Económica; México.

Martínez, Javier y Vidal, Villa (coord.), (2001): *Economía Mundial*. 2° Edición. Mc Graw Hill. España. Pág. 38.

Montoya, Aquiles (...): *Economía Crítica*. El Salvador.

Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras.
http://www.sice.oas.org/trade/camdrep/CARdo_2s.asp#pre