

*Iniciativa
mesoamericana*
CID

**PROPUESTA REGIONAL PARA INTEGRAR
TEMA LABORAL EN EL ACUERDO DE
ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA
Y LA UNIÓN EUROPEA**



Centroamérica, junio de 2008

331.89

J91p Juárez, Silvia

sv Propuesta regional para integrar el tema laboral en el acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea / Silvia Juárez, Carolina Quinteros. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 2008

ISBN 978-99923-901-0-8

1. Cooperación internacional. 2. Acuerdos laborales. 3. Federación Europea. 4. América Central. I Quinteros, Carolina couat.
II. Título

BINA/jmh

PROPUESTA REGIONAL PARA INTEGRAR EL TEMA LABORAL EN EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA

Editado por: -
Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE

Autoras:
Silvia Juárez
Carolina Quinteros

Coordinación:
Nelson Fuentes

Primera edición:
Junio de 2008
San Salvador, El Salvador

Diagramación e impresión:
Comunicación y Mercadeo, S.A. de C.V.

*Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre
y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a FUNDE.*

Organizaciones en Centroamérica que Participan en la Campaña de la Iniciativa CID de cara al Acuerdo de Asociación entre Centroamérica la Unión Europea:

Guatemala

Centro para Paz y Transformación de Conflictos (PAZCI)

El Salvador

Central de Trabajadores Salvadoreños (CTS)

Federación de Cooperativas de Pesca Artesanal de El Salvador (FACOPADES de R.L.)

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

- Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES)
- Organizaciones de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA)

Honduras

Fondo Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)

Nicaragua

Centro Alexander Vön Humboldt

Confederación sindical de Trabajadores "José Benito Escobar"

Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales
FENACOOOP de R.L.

Costa Rica

Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE),
de la Universidad Nacional

	Pág.
Introducción	4
I. Trabajo, Empleo y Cooperación	5
Antecedentes	5
1. Acuerdos de Asociación de la Unión Europea con América Latina: México y Chile	6
2. Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos - Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR)	7
3. Acuerdo de Asociación entre Centroamérica la Unión Europea	8
II. Propuesta para Integrar el Tema laboral en un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica la Unión Europea	10
1. Capítulo Laboral	10
2. Sobre la Administración del Capítulo Laboral	13
3. Cooperación	15
4. Transversalidad	15

Centroamérica está negociando un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE), que abre las puertas a un nuevo marco para las relaciones comerciales políticas y de cooperación entre las dos regiones. Por tanto, la Iniciativa Mesoamericana se considera oportuno elaborar y presentar propuestas para que este Acuerdo tenga como propósito impulsar el desarrollo de la región centroamericana, especialmente en el ámbito laboral.

Para ello, se han examinado acuerdos anteriores suscritos por la UE con países latinoamericanos, se ha analizado la experiencia centroamericana previa con el Tratado de Libre Comercio entre Centro América (CA) y Estados Unidos (EUA) conocido como CAFTA-DR y se han incorporado elementos preparados para esta negociación.

Asimismo, se realizó una evaluación objetiva de cómo se aborda la temática laboral en esos instrumentos, de manera que permitieran superar las debilidades que hubiesen existido para integrar el tema laboral de forma transversal y para establecer mecanismos efectivos de protección y cumplimiento.

Tomando en cuenta que la UE es la principal fuente de cooperación para el desarrollo de la región, también se presentan algunas recomendaciones en esta materia. Dependiendo de como se negocie el Acuerdo puedan constituirse en una oportunidad para que la cooperación se canalice hacia los procesos de fortalecimiento de la democracia, derechos humanos, respeto a la diversidad cultural de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la protección al medio ambiente, y desarrollo social de la región, especialmente en temas de empleo.

Finalmente, se han realizado recomendaciones para que el tema laboral forme parte de las iniciativas de integración regional que se estarían apoyando desde el Acuerdo de Asociación.

I. Trabajo, Empleo y Cooperación

ANTECEDENTES

La Unión Europea (UE) es una organización supranacional dedicada a promover la integración económica y política de esa región, así como a incentivar el trabajo conjunto en materia de política exterior, incluida la cooperación entre los países miembros y el resto del mundo.

La UE ha desarrollado una política comercial con el resto del mundo a través de dos instancias:

Participando activamente en el establecimiento de las normas del sistema multilateral de comercio mundial y políticas de integración y apertura comercial, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹

Negociando sus propios acuerdos bilaterales con otros países o regiones.

En la actualidad la UE es el segundo socio comercial más importante de América Latina, el destino principal de inversión directa y el primer donante de ayuda al desarrollo de la región centroamericana.

Los datos oficiales estiman que en el periodo 2002-2006 la cooperación europea a la región ascendió a 563.2 millones de euros, más 279 millones de euros a apoyo a víctimas de los desastres naturales tales como el huracán Mitch y los terremotos de El Salvador. Sin embargo, los resultados no son los deseados. En el mandato de negociación de la Comisión Europea y en el dictamen del Comité Europeo Económico y Social se destaca que la región presenta aún algunas debilidades tales como:

- a) Fragilidad de sus instituciones regionales, que impiden la toma de decisiones supranacionales.
- b) Asimetrías políticas, sociales, económicas y tecnológicas muy marcadas, y con bajo espíritu de solidaridad.
- c) Ausencia de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y un escaso conocimiento de los beneficios de la integración regional.
- d) Fragilidad de los procesos democráticos, déficit en protección a los derechos humanos y alto niveles de impunidad y corrupción.
- e) Economías vulnerables, poco competitivas y sensibles a los cambios de los mercados internacionales.
- f) Débil cohesión social, altos índices de pobreza e inequidad en los ingresos de la población y de género.
- g) Un medio ambiente altamente vulnerable a la depredación humana, fenómenos y desastres naturales, así como crecimiento desordenado y poco planificado de la urbanización.
- h) Comunidades de afrodescendientes e indígenas víctimas de discriminación y con poca atención por parte de los estados.

El inicio de las negociaciones sobre un nuevo Acuerdo de Asociación está precedido por diversos acontecimientos; siendo dos de los más importantes:

La Cumbre de Guadalajara en mayo del 2004, en la cual los Jefes de Estado de la Unión Europea y Centroamérica reiteran la vigencia del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación suscrito en Roma en el 2003. Este documento ya mostraba interés en negociar un nuevo Acuerdo de Asociación entre las dos regiones que incluyera un

¹ Es una organización de carácter mundial que adopta e institucionaliza el GATT como su acuerdo base, pero lo profundiza y expande a un total de 13 acuerdos que abarcan todos los ámbitos del comercio de bienes. También además de incorporar un Acuerdo General para el Comercio de Servicios (GATS) y un Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS). Además, la OMC posee un Mecanismo de Solución de Diferencias y un Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de todos los miembros.

Tratado de Libre Comercio basado en las disposiciones de la OMC, en su capítulo de Doha. Esta reunión conmemoraba un aniversario más del Diálogo Político de San José, iniciado en San José, Costa Rica, en el año de 1994.

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y la Unión Europea celebrada en Viena en mayo de 2006, donde se emitió una declaración política que anunció el inicio de negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación.

1. Tratados de Libre Comercio Unión Europea en América Latina. México y Chile

Para el 2007, todos los países latinoamericanos mantienen relaciones con la UE a través de acuerdos comerciales, de asociación o de cooperación y cada dos años, la UE y todos los países latinoamericanos celebran una cumbre regional sobre un abanico de temas principalmente políticos y económicos; aunque también se discute sobre asuntos científicos, tecnológicos, culturales y sociales.

La UE tiene ya acuerdos de asociación, incluidos acuerdos de libre comercio, con México (firmado en 1997 y vigente a partir del año 2000) y con Chile (firmado en el año 2003). Adicionalmente desde finales de 1999 busca cerrar un Acuerdo de Asociación con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que incluya la creación de una zona de libre comercio entre las dos regiones. Además, la UE se encuentra en preparación de nuevos acuerdos con la Región Andina y Centroamérica.

En el caso de México, en 1997 este país y la UE firman tres instrumentos que constituyen la base jurídica de la nueva relación bilateral: un Acuerdo Global, un Acuerdo Interino y un Acta Final².

El Acuerdo Global contiene tres elementos: el Acuerdo de Asociación Económica, el Acuerdo de Concertación Política y un Acuerdo de Cooperación entre México y la Unión Europea.

El Acuerdo Global sentó también las bases para el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, que estipulaba la eliminación total de aranceles en el sector industrial y promovía las complementariedades en el sector agrícola. Asimismo otorgaba un marco jurídico para la liberalización del comercio en servicios, la promoción de los flujos de inversión directa, la protección de los derechos de propiedad intelectual. El Tratado también estipulaba mecanismos para las compras de gobierno y la solución de controversias.

El Acuerdo establece una cláusula democrática³, en la cual las partes se comprometían al respeto de principios democráticos y especialmente de los derechos humanos. México terminó aceptando e incorporando esta cláusula, pese a que previamente se había negado reiteradamente a incluir esta cláusula por considerarla humillante y en contra de su política exterior⁴.

En ninguno de los componentes del Acuerdo Global, ni en el acuerdo comercial de México y la Unión Europea (TLCUEM) se estableció un capítulo laboral o principios rectores sobre el tema. Sólo a nivel de cooperación se establece que se mantendrá un diálogo sobre aspectos de la agenda social de interés para cualquiera de las partes y se menciona que el crecimiento económico deberá generar empleos y asegurar mejores niveles de vida a la población menos favorecidas.

Se establece también que las Partes sostendrán una concertación periódica sobre acciones de cooperación que involucren a la sociedad civil, tendientes a proporcionar oportunidades para la creación de empleos, formación profesional y generación de ingresos⁵; pero no se establecen mecanismos prácticos ni vinculantes para hacer de ello una realidad.

La negociación del acuerdo preveía la creación de un Foro de la Sociedad Civil⁶, que encauzaría las propuestas de las organizaciones sociales convocadas. Dicho foro entró en funcionamiento y una de sus propuestas fue la creación de un Observatorio que vigilaría el comportamiento en Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de las empresas de la Unión Europea con inversiones en México. Esta propuesta fue recibida con beneplácito por los representantes de la Comisión Europea pero se declararon incompetentes para aprobarla y el observatorio no pudo concretarse.

² <http://www.economia.gob.mx/?P=436>

³ El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (UE) contiene una cláusula democrática y compromisos explícitos respecto de los derechos humanos. El Artículo 1º dice a la letra: "El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo".

⁴ María Cristina Rosas, "Tratado a las prisas: Capitulación y desinformación", en etcétera, No. 357, México, 2 de diciembre de 1999, p. 6.

⁵ Artículo 36 del Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre los estados unidos mexicanos, por una parte, y la comunidad europea y sus estados miembros, por otra los Estados Unidos Mexicanos <http://www.economia.gob.mx/?P=2117&NLanguage=e>

⁶ Celebrada en noviembre del 2002, que reunió a representantes de más de 200 ONG -la mayoría vinculadas con la Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA) o con la Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio (RMALC); así como a miembros de la comunidad académica y empresarial de Europa y México.

El Foro de la Sociedad Civil reclamó asimismo que la cláusula democrática prevista en el acuerdo de asociación bilateral se dotara de mecanismos que la hicieren efectiva, ya que la misma no tenía procedimientos para echarla a andar y tampoco era vinculante. Dicha propuesta tampoco fue aceptada.

La decisión fue lamentada por el Foro Social ya que varias empresas europeas tendrían registro de haber avalado algunas violaciones a derechos laborales y las organizaciones mexicanas sostenían que no se habían encontrado indicadores que mostraran que las inversiones europeas hubieran generado mejores empleos. El Foro interpretó esta negativa como una falta de voluntad para hacer respetar la cláusula democrática.

El Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, que tiene como antecedente los Acuerdos Marco de Roma -1990- y Florencia -1996-, propuso que las partes se comprometieran al pleno respeto a los derechos laborales internacionalmente reconocidos y condiciones de equidad en el empleo en las empresas transnacionales que operan a uno y otro lado del Atlántico.

Sin embargo, tampoco en este caso, esta propuesta resultó vinculante para el acuerdo de libre comercio ni se creó ninguna norma que obligue a los estados a respetar y hacer respetar los derechos enunciados en el Artículo 44⁷ del Acuerdo.

El caso chileno fue distinto al mexicano ya que la negociación del acuerdo fue realizada bajo un proceso de consulta muy amplio con diversos sectores e incorporaba ejercicios de validación por parte de la sociedad civil. Aún cuando hubo sectores que resintieron no haber sido invitados o que sus demandas no fueron tomadas en cuenta, el proceso gozó de mayor apertura en comparación con México.

Sin embargo, ello no nos debe hacer perder de vista que el éxito de un pacto comercial no sólo se relaciona con la forma en que se negocia, sino sobre sus resultados concretos, con especial énfasis en los sectores desfavorecidos y sus efectos en el medioambiente. Es tan escasa la regulación de los derechos laborales en el Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile, que al igual que en el TLCUEM, difícilmente un conflicto por incumplimiento en derechos laborales pudiera solucionarse a través del mecanismo de solución de controversias comerciales, contemplado en el Tratado.

Algunas organizaciones, sostienen que:

"...este Acuerdo de Asociación es un retroceso en la protección y promoción de los derechos laborales fundamentales, ya que este no tiene norma alguna que obligue a los estados a proteger a sus trabajadores, a impedir prácticas desleales en materia laboral, al desmantelamiento de los derechos laborales básicos o a asegurar los mecanismos jurisdiccionales que permitan su efectiva aplicación por instancias independientes dentro de procedimientos justos. Encontramos sólo algunas escasas declaraciones de intenciones sobre el tema laboral, lo cual es claramente una involución jurídica"⁸

Los tratados o acuerdos comerciales negociados hasta la fecha por la UE con América Latina se han realizado con países que ya tienen aprobados tratados de libre comercio con Estados Unidos y tienen en común con éstos, el no reconocimiento de las asimetrías económicas y sociales entre partes. Los tratados ya firmados con EUA son la base sobre la cual se han negociado los nuevos acuerdos comerciales.

2. Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana (CAFTA DR)

El abordaje del tema laboral en CAFTA DR, tuvo un alcance muy limitado, si bien estableció un Capítulo Laboral⁹ donde se establece como un compromiso la observancia de la legislación laboral nacional y de los derechos fundamentales de la OIT¹⁰, no tiene efectos vinculantes con ninguna otra disposición del Tratado.

El Capítulo, aunque contiene especificaciones sobre el apoyo a la creación de políticas que promuevan el empleo decente deja a criterio exclusivo del Consejo de Asuntos Laborales definir las prioridades de la cooperación y el fortalecimiento de capacidades en materia laboral.

- 7 Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea "Cooperación en materia social. 1. Las Partes reconocen la importancia del desarrollo social, que debe acompañar al desarrollo económico. Darán prioridad a la creación de empleo y al respeto a los derechos sociales fundamentales, especialmente promoviendo los convenios correspondientes de la Organización Internacional del Trabajo sobre temas tales como la libertad de Asociación, el derecho a la negociación colectiva y a la no discriminación, la abolición del trabajo forzado y del trabajo infantil, y la igualdad de trato entre hombres y mujeres".
- 8 CODEPU "El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile en materia de Derechos Humanos, democracia y Estado de Derecho", Chile, 2004.
- 9 Dicho capítulo contiene: Declaración de Compromisos, Aplicación de la Legislación, Garantías Procesales, Estructura Institucional, Mecanismos de Cooperación Laboral, Desarrollo de Capacidades, Consultas Laborales Cooperativas, Listas de Árbitros Laborales, Legislación Laboral.
- 10 Tratado de Libre Comercio Centroamérica y República Dominicana y Estados Unidos, Capítulo dieciséis. Art. 16.8 "...Legislación Laboral significa Leyes o regulaciones de una Parte, o disposiciones de la misma que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos: a) el derecho a asociación, b) derecho a organizarse y negociar colectivamente; c) la prohibición de cualquier trabajo forzoso u obligatorio; d) un a 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..."

El Capítulo rescata la participación de la sociedad civil en algunas decisiones, pero no define la forma en que las organizaciones serán definidas, seleccionadas y mantenidas en las instancias de decisión, con lo cual, dicha participación se torna ambigua y la deja nuevamente a discreción del Consejo.

El Consejo de Asuntos Laborales es establecido para cada país y estaría compuesto por representantes ministeriales para supervisar el avance e implementación del Capítulo. Dicho Consejo deberá, eventualmente, reunirse con el público para discutir el estado de cumplimiento de los compromisos, pero estas reuniones están sujetas a la discrecionalidad del mismo Consejo.

Asimismo establece que podrán crearse comités nacionales consultivos, integrados por organizaciones de la sociedad civil y representantes laborales y empresariales; pero nuevamente, no establece mecanismos para definir la participación de estas organizaciones, dejando a discreción del Consejo el establecimiento de los criterios. Las recomendaciones que salgan de estos comités, en todo caso, no son vinculantes.

El Capítulo Laboral promueve garantías procesales de acuerdo a la legislación interna, pero dada las deficiencias en la aplicación efectiva de la justicia laboral en la región, esa estipulación no constituye en sí misma un aporte al mejoramiento del cumplimiento de los derechos laborales.

Tampoco se establecen procedimientos y medidas concretas para evitar que el CAFTA afecte negativamente el cumplimiento de los derechos laborales. Si bien establece un sistema de solución de controversias, éste resulta sumamente complejo en su aplicación y poco disuasivo para las empresas ya que las multas que se impongan la pagan los Estados y no las empresas que violan derechos laborales.

En ese sentido, es poco lo que se puede esperar del CAFTA en el refuerzo del cumplimiento a las leyes laborales, especialmente en la región Centroamericana marcada con condiciones de trabajo precarias, violaciones laborales extensamente documentadas y con una debilidad institucional para resguardar los derechos de la ciudadanía.

Empero, colocar un capítulo laboral en un tratado comercial es un avance interesante de vincular temas comerciales con temas de cumplimiento de derechos y nos permite utilizar este avance en la negociación de otros acuerdos comerciales. El CAFTA en este sentido, sienta un precedente.

3. Acuerdo de Asociación entre Unión Europea y Centroamérica

Las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica (CA) la Unión Europea (UE) dieron inicio a finales de 2007. Las directrices de las negociaciones se establecen en varios instrumentos entre los que destacan: Las minutas de las reuniones ministeriales celebradas entre la UE y CA, los acuerdos sobre diálogo político y en los borradores de un Acuerdo de Asociación, que regirán las negociaciones del TLC. Una vez finalizado el ADA, pasaría a sustituir el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación suscrito en el año 2003 y que constituiría el marco rector de las relaciones entre CA y la UE.

Pero el objetivo marcado entre los gobiernos latinoamericanos y la Unión Europea, de llegar a la creación de una zona de libre comercio en el año 2010, fue condicionado en un principio por parte de la UE a dos medidas. Una de ellas, es que las negociaciones sean compatibles con la Ronda de Doha, de la cual aún no hay acuerdo y cuyas discusiones se encuentran congeladas.

El otro condicionante es que haya un avance significativo en el proceso de integración centroamericana, especialmente en lo relativo a la unión aduanera, donde ya existe un convenio marco aprobado por todos los países centroamericanos, incluyendo a Costa Rica que se sumaría más adelante. Este acuerdo ha hecho posible el lanzamiento de las negociaciones.

En los avances de Acuerdo de Asociación se destacan elementos tales como el respeto y la promoción de los principios democráticos, los derechos humanos, derechos laborales, estado de derecho, gobernabilidad y el cuidado del medio ambiente; entre otros. Asimismo, se establece que el Acuerdo debería promover la cohesión social, generar más y mejores empleos, trabajo

decente, diálogo social, fin de la pobreza y la eliminación de la exclusión. Además hace énfasis, en la urgencia de la inversión social y la búsqueda de mejores condiciones de vida.

El borrador del Mandato Negociador del Acuerdo¹¹ reconoce avances en el proceso de democratización en la región, pero sostiene que Centroamérica padece de altos índices de pobreza, que existe debilidad en las instituciones encargadas de procurar bienestar a la población y que hay un déficit en la creación y mantenimiento de empleo decente. Según este documento, un tratado de libre comercio no debería obviar esta condición de vulnerabilidad y manifiesta que: "El Acuerdo reconocerá que las partes no deberían animar la inversión extranjera directa a través de disminuir los estándares y leyes en materia laboral, medio ambiente y salud ocupacional, o relajando los estándares fundamentales o leyes que protejan y promuevan la diversidad cultural."

En cuanto a la cooperación, ya existe una reformulación de la política para el período de 2007 a 2013, que apoya a los procesos de integración, creación de puestos de empleo, apoyo al comercio y crecimiento económico. Este será parte del Acuerdo de Asociación.

Sin embargo, el borrador del Mandato de Negociación establece que los énfasis deberían estar en la promoción de estabilidad política y social, democracia, respeto a los derechos humanos y buena gobernabilidad. Asimismo, anima a buscar el desarrollo sostenible, la implementación de los Convenios de la OIT y la creación de empleo decente. El documento también invita a apoyar el diálogo nacional.

Finalmente, se destaca que la sociedad civil debería estar incluida de manera apropiada en la implementación del Acuerdo de Asociación por medio del Comité Consultivo Mixto de ambas regiones. Por Centroamérica, probablemente esta instancia sea el Comité CC-SICA¹² y por el lado de la UE, el Comité Económico y Social Europeo CESE. El documento, sin embargo, no especifica lo que deberá entenderse por "inclusión apropiada".

Estos pueden resultar elementos novedosos para la región centroamericana que no ha contado hasta ahora, con instituciones que logren resguardar adecuadamente los intereses de su ciudadanía ni en materia de respeto a derechos ni en el área del bienestar y el acceso de los bienes básicos que garanticen una vida digna. El mercado de trabajo se caracteriza por generación de empleo insuficiente y persistencia de empleo precario. El Acuerdo, podría brindar un impulso valioso para establecer políticas y mecanismos para mejorar la situación del empleo y del cumplimiento de los derechos laborales.

Prácticamente la mitad de la población trabajadora salvadoreña no tiene un empleo formal y se ha visto obligada a trabajar en el sector informal, subemplearse, emigrar o resignarse al desempleo. De las personas que sí tienen empleo, la gran mayoría se ve sometida a condiciones de flexibilidad laboral donde ve disminuir sus garantías, derechos y estabilidad pues están insertas en el sector de empleo informal, en El Salvador para el 2004 la tasa de desempleo era de 6.5 % y la población económicamente activa con problemas de empleo era del 42 %¹³.

La mayor parte de la inversión extranjera directa que se ha realizado en Centroamérica corresponde a industrias y modalidades de producción de baja tecnología, escaso valor agregado, exentas de impuestos, sin vinculaciones con las economías locales y cuyas ventajas competitivas y oportunidades de posicionamiento en el comercio mundial están basadas en los bajos salarios y escasa regulación laboral. En este marco, estas inversiones no presentan posibilidades de convertirse en motores del desarrollo nacional ni de generación de empleo decente.

La exoneración fiscal, genera una batalla por captar inversiones que inducen a bajar aún más los estándares laborales y a ofrecer cada vez más exoneraciones fiscales que sacrifican en ingreso nacional y las posibilidades de que esas nuevas inversiones generen algún desarrollo. Si la región sigue vendiendo pobreza, se seguirá conservando pobre.

Sin embargo, en Centroamérica no sólo persiste la pobreza y la pobreza extrema sino que la exclusión. Muchos hogares han sido marginados del acceso a recursos y derechos y se les ha mantenido en situación de desigualdad permanente, de la cual sería muy difícil escapar mientras no se generen políticas públicas que enfatizan la redistribución¹⁴. Esta exclusión, evidentemente, no genera mecanismos de cohesión social, sino más bien lo contrario, y por esta razón, es oportuno que el Acuerdo de Asociación mencione la cohesión social, el bienestar de la población y el empleo digno como directrices para la negociación de un tratado de libre comercio y para el establecimiento de las bases de la cooperación y diálogo político de la UE con CA.

¹¹ www.bilaterals.org/MG/pdf/EUCentralAmerica.pdf

¹² Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana.

¹³ Jovel, Silvia Rubio, "La Institucionalidad laboral y Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica y República Dominicana", Cuaderno de Análisis y Propuestas, FUNDE, marzo de 2007, Pág. 21

¹⁴ Pérez Sain, JP "La dimensión social de la globalización: los retos de la exclusión social en Centroamérica" Ponencia presentada en la Foro Regional "La izquierda en América Central en el contexto Global", Guatemala 12 y 13 d4e octubre del 2006.

II. Propuesta para integrar el tema laboral en un Acuerdo de Asociación entre CA-UE

Tomando en cuenta la apertura que presentan los documentos rectores de la negociación de un nuevo Acuerdo de Asociación entre la región centroamericana la UE, y ante el impacto que estas negociaciones tendrían en las condiciones de trabajo y de vida de la población centroamericana, se presenta una propuesta que debería incluirse en el Acuerdo de Asociación, para asegurar que el mismo facilite el respeto a los estándares sociales, ambientales y los derechos humanos en general; así como el fomento al diálogo social, el bienestar y la cohesión.

La negociación de un Tratado de Libre Comercio bajo parámetros del Acuerdo de Asociación de esta naturaleza, representaría una oportunidad de mejorar el respeto a derechos de la población trabajadora en la región. Este Tratado, debería contener un capítulo específico que regule la forma en que los asuntos laborales estarán vinculados con los temas comerciales, de cooperación y de fomento a la democracia que se estipulan en los documentos rectores de las negociaciones.

1. Capítulo Laboral

Se reconoce que aunque son los empleadores quienes directamente violentan los derechos de la población trabajadora, es el rol de los Estados hacer respetar los derechos de su ciudadanía, velar por el bienestar de la misma y regular la acción de estos empleadores. La falta de vigilancia o la complacencia con los abusos cometidos, implica complicidad con estos hechos.

Sin embargo, se reconoce también que en muchas ocasiones los Estados no tienen la posibilidad de ejercer suficiente presión sobre las compañías transnacionales ya que sus aportes pueden significar una porción importante de su Producto Interno Bruto, su actividad comercial o como fuente generadora de empleos que de otra forma no existirían en el país. De esta forma, este Capítulo Laboral debe establecer mecanismos para regular tanto la acción de los empleadores (empresas, por ejemplo) como de los gobiernos, en el marco de las relaciones de negocios entre la CA y UE.

Hasta ahora la UE no ha incluido un capítulo o cláusula laboral en ninguno de los acuerdos firmados con países de América Latina, así que la sola propuesta de un apartado de esta naturaleza constituye una novedad. Este capítulo debería, sin embargo, estar dotado de mecanismos para hacerlo realmente operativo y correspondería que el mismo supere las limitaciones de otros capítulos laborales suscritos en otros tratados de libre comercio. De esta manera, representaría un aporte a los objetivos planteados por el Acuerdo de Asociación.

Se propone que un Capítulo Laboral integrado al Acuerdo de Asociación ADA CA-UE contenga los siguientes principios:

Principio No. 1.

Las partes se comprometen a reconocer que la persona es elemento principal de cualquier componente de un acuerdo político, de cooperación o comercio. En consecuencia el respeto a los derechos económicos, sociales, laborales y culturales, serán indicadores a tomarse en cuenta para evaluar la factibilidad de una inversión, de una acción de comercio o de evaluar los aspectos de democracia.

Principio No. 2.

Las partes se comprometen a impulsar reglas de comercio justo disponiendo de recursos para mejorar la calidad de vida, la libertad y el mejoramiento de la capacidad técnica científica de la mano de obra centroamericana, mejorando su acceso a capacitación, educación, salud, recreación.

Principio No. 3.

Las partes se comprometen a promover un proceso de homologación de las legislaciones laborales nacionales, que lejos de disminuir los derechos y garantías de los trabajadores, permita el mejoramiento gradual e incremental de los derechos laborales y su cumplimiento.

Principio No. 4.

Las partes están convencidas que la verdadera estabilidad, armonía y desarrollo de las relaciones laborales en el mundo del trabajo se concretizan en los valores principios y mecanismos de participación entre diversos actores interesados (empleadores, gobierno, trabajadores y trabajadoras) y se comprometen a adoptar medidas y acciones concretas que promuevan mecanismos de involucramiento de los mismos.

Principio No. 5.

Las partes coinciden en que para este Acuerdo de Asociación se usarán como guía y parámetro las convenciones, acuerdos, pactos e instrumentos internacionales que guían e indican compromisos claros para la construcción de un mundo mejor, tales como el Pacto Global de las Naciones Unidas, La Cumbre de Davos, los Convenios de la OIT, Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra, la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la Carta Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto de San José, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Internacional Contra Toda Forma de Discriminación (CEDAW).

Principio No. 6.

Las partes se comprometen a no promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en la legislación laboral centroamericana.

Adicionalmente, el Capítulo Laboral debe contener disposiciones que:

1.1 Mantengan la normativa nacional como base de los cumplimientos del Acuerdo, pero no como un techo.

Es importante que se mantengan la normativa nacional y los convenios fundamentales de la OIT¹⁵ como base. Por otro lado, el Capítulo deberá establecer que los países no puedan reducir garantías laborales ni derechos adquiridos, como forma de mejorar sus ventajas comparativas. Para prevenir esta situación, en caso de requerirse modificaciones a la legislación laboral, las mismas deberán ser ampliamente discutidas y validadas mediante participación ciudadana.

1.2 Mantengan la soberanía nacional en materia de establecimiento de normas, pero que reconozca tribunales internacionales reconocidos.

Si bien se sostiene la soberanía nacional en el establecimiento de normas, los Estados deben asimismo reconocer los dictámenes de organismos e instituciones internacionales competentes en materia laboral, tales como la OIT y los organismos interamericanos de derechos humanos.

1.3 Promuevan la participación de la sociedad civil en la administración del Capítulo Laboral.

Para asegurar que el Acuerdo de Asociación y el Tratado de Libre Comercio garanticen el respeto a los derechos laborales, se requiere de una efectiva participación de organizaciones que representen a la población trabajadora y que trabajen en la defensa de derechos laborales. Esta participación debe darse al momento de la negociación, pero también durante la aplicación del Tratado.

1.4 Establezca una obligatoriedad evidente para el cumplimiento de las regulaciones de protección laborales.

La historia nos dice que los acuerdos que no conllevan sanciones para quienes incumplan o incentivos para motivar el cumplimiento, no tienen efectos disuasivos suficientes para

¹⁵ Los principios y derechos fundamentales de la OIT son: libertad de asociación y negociación colectiva (Convenios 87 y 98), eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (Convenios 29 y 105), la abolición del trabajo infantil (Convenios 138 y 182) y la eliminación de toda forma de discriminación (Convenios 100 y 111).

evitar que se perjudique a la población trabajadora o para reforzar el cumplimiento de los estándares laborales. Tampoco augura que el país haga esfuerzos por mejorar la protección a sus trabajadores y trabajadoras.

Para superar estas deficiencias, el Capítulo Laboral debe presentar estipulaciones precisas que vinculen el cumplimiento de las leyes laborales nacionales, en especial los convenios de la OIT, al disfrute de los beneficios del tratado de libre comercio en general. Las empresas y los funcionarios que no respeten o hagan respetar las disposiciones en materia de derechos humanos deberán dejar de recibir los beneficios del Tratado o recibirán las sanciones administrativas respectivas.

Para ello, los informes anuales de la OIT sobre cumplimiento del país, deberán constituirse en instrumentos de medición formalmente válidos, a ser analizados por los cuerpos de administración del Tratado, así como el monitoreo de organizaciones laborales con trayectoria en defensa de derechos laborales en la región.

1.5 Reflejen los principios fundamentales de la OIT:

Libertad de asociación y negociación colectiva: Implica el rescate de la legitimidad de los sindicatos y organizaciones de personas trabajadoras (especialmente as de mujeres), como instancias de representación de intereses laborales y de ejercicio de ciudadanía. Este principio implica asimismo, el reconocimiento del derecho a huelga y a la negociación colectiva.

Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio: Este principio conlleva especial énfasis en horas de trabajo extraordinarias no voluntarias y no pagadas, así como posibles casos de trata de personas.

Abolición del trabajo infantil: Establece que deben existir programas tendientes a la erradicación progresiva del trabajo infantil, acompañadas de educación y formación integral. Asimismo, debe hacerse cumplir la regulación nacional para el empleo de adolescentes y jóvenes.

Eliminación de toda forma de discriminación: Este principio se enfoca en aquellos grupos poblacionales históricamente excluidos¹⁶, particularmente en discriminación basada en el sexo¹⁷. Para dar cumplimiento a este principio, debe buscarse la erradicación de la discriminación a las mujeres en el acceso al empleo, participación en la toma de decisiones y participación en organizaciones laborales. Asimismo, implica acciones para reducir las brechas salariales entre hombres y mujeres, asignando igual remuneración por igual valor de trabajo, y el reconocimiento del trabajo doméstico como trabajo productivo.

Protección a la maternidad y a trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares. Si bien, este último no está incluido dentro de los fundamentales de la OIT, representa la protección a una de las funciones más importantes de la vida social: la reproducción social y biológica de la población. La falta de protección a estas funciones primordiales debería ser motivo de preocupación para la sociedad en su conjunto.

Derecho a seguridad social. Implica la implementación de programas de prevención y atención a la salud, bajo los principios de solidaridad, universalidad e integralidad. Los servicios prestados deberán ser realizados bajo los más altos estándares de calidad y calidez.

1.6 Promueva activamente

El empleo decente: Implica un empleo en pleno disfrute de derechos, que le permita al trabajador o trabajadora ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales y sociales, que le proporcione seguridad social, voz, reconocimiento, herramientas para la estabilidad familiar y el desarrollo personal y que promueva el diálogo social y la justicia y la equidad de género.

¹⁶ Población indígena, personas con discapacidad, adultos y adultas mayores, trabajadoras y trabajadores inmigrantes, personas viviendo con VIH/sida entre otras.

¹⁷ Art.1, 11 CEDAW

Buenas condiciones de trabajo: Es decir, se requiere de un clima de seguridad, estabilidad y dignidad para la población trabajadora. Implica asimismo, favorecer la iniciativa y la autonomía de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras, la seguridad e higiene ocupacional, acceso a servicios de salud, la erradicación de toda forma de violencia laboral y el pago puntual de las responsabilidades monetarias con el personal.

Acceso efectivo a la justicia laboral: Todas las personas trabajadoras deben estar protegidas por el Estado y deben estar en posibilidad de llevar adelante reclamos ante las instancias judiciales correspondientes y recibir de ellas pronta y cumplida justicia en casos donde se les hayan violentado sus derechos.

2. Sobre la administración del Capítulo Laboral

El Acuerdo de Asociación somete el cumplimiento los compromisos de las partes al escrutinio público y prevé la participación de organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos laborales en los procedimientos de implementación del Acuerdo y particularmente en el Comité Consultivo que será establecido por las partes.

Este Comité debería ser consultado regularmente por la Comisión encargada de negociar el tratado de libre comercio y deberá emitir dictámenes vinculantes para la Comisión encargada de negociar el Acuerdo de Asociación.

La participación de las organizaciones laborales deberá realizarse en condiciones que permitan:

- a) Una participación equitativa en el Comité y en paridad con los otros sectores que se encuentren participando.
- b) Mecanismos consensuados de toma de decisiones y recomendaciones del Comité, que permitan que las opiniones de distintos sectores representados tengan la misma ponderación.
- c) La representatividad de las instituciones y/o personas que se encuentren directamente involucradas. Esto significa que la convocatoria deberá ser amplia y pública y que las mismas organizaciones decidirán a sus representantes y la modalidad de esta representación ante el Comité.
- d) El carácter vinculante de las opiniones del Comité en las negociaciones del acuerdo y su posterior implementación. En este sentido, se establece que comunicar y consultar con el Comité no es suficiente para garantizar que las organizaciones labores participen en el proceso. Se necesita que la consulta con el Comité sea tomada en cuenta.

2.1 Consejo Asuntos Laborales

Adicionalmente al Comité, deberá instaurarse un Consejo de Asuntos Laborales cuya misión sería la vigilancia del cumplimiento del Capítulo Laboral. Este Consejo deberá estar formado por funcionarios de los departamentos de trabajo gubernamentales de las partes, pero también por representantes de organizaciones laborales y de defensa de derechos, bajo los mismos requerimientos del Comité.

El Consejo de Asuntos Laborales sería el canal de recepción y procesamiento de quejas. Una vez recibida la queja, el Consejo tendrá 15 días para dictaminar si procede o no la investigación. La misma deberá realizarse en un máximo de 30 días, a partir de la fecha de admisión y el dictamen no debería emitirse más allá de 60 días posteriores a la presentación de la queja.

Los informes del Consejo deberán ser elaborados anualmente y hacerse públicos para las partes interesadas: organizaciones laborales, gobiernos, empresas, organismos de administración del Acuerdo de Asociación, y estar disponibles para el público en general.

2.2 Procedimiento de quejas:

- a) Las quejas podrán ser tramitadas desde una organización laboral o sindical, acerca de un problema de violación a cualquier derecho contemplado en el Acuerdo, cometida por empresas europeas o centroamericanas ubicadas en su propio país, o por negligencia de parte de su propio gobierno en investigar y corregir violaciones laborales cometidas dentro de su territorio o por empresas de ese país, que se encuentren operando directa o indirectamente mediante subsidiarios, subcontratistas o proveedores, fuera de sus fronteras.
- b) Las quejas pueden ser sobre una empresa o sobre un Estado.
- c) Cada queja será sometida a estudio para determinar si se admite. Si la queja es admitida, el Consejo iniciará una investigación. Mientras se resuelve el caso, se propone la suspensión temporal de los beneficios comerciales del acuerdo para la empresa que haya sido cuestionada.
- d) Para que una queja sea admitida deberá tratarse de una violación sistemática de cualquier derecho enunciado en el Acuerdo y ante la cual haya una respuesta gubernamental ineficaz.
- e) Si se reconoce la existencia de una violación al Capítulo Laboral el Consejo podrá proponer y elaborar un plan remedial para la empresa o el gobierno demandado, con plazos establecidos para el cumplimiento.
- f) El Consejo deberá designar un Fiscal Laboral como entidad encargada del monitoreo del cumplimiento del plan remedial.
- g) De no cumplirse con el plan remedial a satisfacción del Consejo o en casos de reincidencia podrían decidirse sanciones que vayan desde la imposición de multas hasta la suspensión definitiva de los beneficios del Acuerdo para la empresa o Estado demandado.
- h) Las multas deberán establecerse con base al costo que ha tenido la violación para cada una de las víctimas de la misma, multiplicado por dos. Las multas y sanciones pueden imponerse sobre empresas y sobre estados. En ambos casos, el dinero será destinado a resarcir el daño ocasionado a las víctimas cuyos derechos fueron irrespetados.

2.2 Fiscal Laboral

El Tratado deberá incluir la figura de un Fiscal Laboral en la región centroamericana. Sus funciones principales serán la vigilancia de la forma en que las distintas oficinas gubernamentales estarían atendiendo los problemas laborales tramitados ante el Consejo y el monitoreo de empresas que operen bajo el beneficio del Tratado.

El o la Fiscal se encargaría, además, de hacer informes al Consejo de Asuntos Laborales y llevar hasta la opinión pública sus valoraciones, investigaciones y análisis acerca del trabajo de estas oficinas.

La persona que ostente el cargo de Fiscal será electa por el Consejo de Asuntos Laborales entre los candidatos propuestos por cámaras de abogados laboristas, universidades y organizaciones sociales que trabajen en la defensa de derechos laborales. Los recursos para el mantenimiento de esta oficina estarán estipulados en el marco de los acuerdos de cooperación del Acuerdo de Asociación.

La oficina central para estará en alguna de las instancias regionales que se verán fortalecidas en el marco del Acuerdo de Asociación.

3. Cooperación

El Acuerdo de Asociación también incluye disposiciones en materia de cooperación. Algunos de los énfasis de este documento están en el fomento a la democracia, derechos humanos y desarrollo social. Por esta razón, se considera que los acuerdos de cooperación surgidos en el marco del Tratado de Libre Comercio, deberían tener un fuerte componente en el área de empleo, especialmente en el fomento de empleo decente. Algunas de las directrices que podría llevar la cooperación son:

- a) Fortalecimiento institucional para la vigilancia y el monitoreo del cumplimiento de derechos, pero también para el seguimiento de procesos que emanen de incumplimientos. El Ministerio de Trabajo y el sector judicial encargado de administrar la justicia laboral, deberían ser capaces de hacer cumplir la ley.
- b) La promoción de mecanismos de diálogo entre los actores interesados: trabajadores, trabajadoras, Estado y empresas.
- c) Fortalecimiento de las organizaciones sociales interesadas para la contraloría de las políticas de empleo y administración de justicia laboral.
- d) Fortalecimiento del diálogo social entre organizaciones laborales y de promoción de derechos humanos, el Estado y la empresa privada.
- e) Ampliación de la cobertura de beneficios sociales tales como pensiones y atención a la salud, especialmente para quienes no se ubican en el sector formal de la economía.
- f) Ampliación del contenido de los programas de atención a la micro, mediana y pequeña empresa (créditos, capacitaciones, etc.)
- g) Apoyo a iniciativas de formación profesional para que trabajadores y trabajadoras estén en mejor posición de insertarse en las nuevas inversiones y empresas que lleguen al país; así como para volver más competitiva la mano de obra.
- h) Apoyo a iniciativas de Responsabilidad Social Empresarial, especialmente en lo relativo a ofrecer incentivos a empresas que realicen buenas prácticas sobre condiciones de trabajo.
- i) Fortalecimiento institucional para el mejoramiento del reporte estadístico y monitoreo de los indicadores de empleo en la región.
- j) Fomento a las cadenas productivas nacionales y regionales, mediante la transferencia tecnológica a la pequeña y mediana empresa.

4. Transversalidad

Dados los niveles de vulnerabilidad del empleo, los altos índices de subempleo, desempleo y empleo precario; así como la debilidad de las instituciones encargadas de resguardar los derechos y el bienestar de la población, un Capítulo Laboral resulta necesario pero no suficiente. El tema laboral debería ser abordado a lo largo del Acuerdo de manera transversal. Algunas de las medidas a tomar en cuenta son:

- a) La apertura comercial y las nuevas inversiones no deberán provocar pérdida de empleos o desregularización de las condiciones de trabajo ya existentes.
- b) El empleo deberá ser usado como criterio para la definición de productos sensibles o para la negociación sobre apertura o exclusión de los productos descritos en el programa de desgravación arancelaria.
- c) Dentro de los requisitos de desempeño para las nuevas inversiones deberá contemplarse la generación de empleo, capacitación de mano de obra en tema sindical y otros asuntos de calidad de vida. Asimismo, deberán mantenerse en cumplimiento de

derechos laborales, especialmente los establecidos como prioritarios en el Capítulo Laboral.

- d) El Acuerdo deberá contener mecanismos claros en cuanto a la temporalidad de la permanencia de personas de negocios para no afectar negativamente la mano de obra calificada de los países de la región centroamericana.
- e) Las políticas de atracción de inversiones deberán contener un análisis de impacto en el empleo, diferenciado por género. Se atenderán adecuadamente las necesidades de hombres y mujeres a fin de garantizar una equidad de oportunidades.
- f) El Tratado garantizará la aplicación de reglas de contenido local centroamericano a fin de fomentar el desarrollo de cadenas productivas nacionales y la creación de empleo decente.
- g) Se establecerá una cláusula de salvaguardia laboral durante el proceso de negociación del tratado para prevenir efectos negativos en el empleo no previstos al momento de la negociación.
- h) Se establecerá una garantía de fiel cumplimiento a las empresas que se beneficien del Tratado. La cuantía de esta garantía deberá ser igual al monto total de las indemnizaciones que corresponderían al personal y por lo tanto, será calculada anualmente.

**QUEREMOS AGRADECER A LAS AGRUPACIONES
CUYO APOYO HACEN POSIBLE ESTA PUBLICACIÓN:**

TROCAIRE DE IRLANDA

DIAKONIA SUECIA

Iniciativa CID

Tel.: 503 – 22095300

Fax: 503 – 22630454

Mail: iniciativacid@funde.org

Dirección:

**Calle Arturo Ambrogi, N.411, Col Escalón
San Salvador, El Salvador, CA.**

Website: www.iniciativacid.org

