

AGENDA COMPLEMENTARIA EN MATERIA LABORAL

Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea



Créditos

Editado por

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

© FUNDE, 2010. Derechos reservados

Primera edición

Diciembre, 2010

San Salvador, El Salvador. Centroamérica

Investigación

Carolina Quinteros

Coordinación y edición

José Angel Tolentino

Laura Mejía

ISBN

978-99923-945-5-7

Diseño editorial y diagramación

Contracorriente Editores

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación para fines no comerciales, siempre y cuando se cite a FUNDE

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo de:





Contenido

Presentación.....	05
1. Acuerdos comerciales y sus contenidos, en materia de empleo, participación de sociedad civil e integración social regional.....	07
1.1 CAFTA.....	08
1.2 Acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.....	11
1.3 CAFTA- AdA vrs. SGP.....	12
2. El empleo en Centroamérica.....	17
3. Políticas y propuestas en materia de empleo en Centroamérica.....	23
3.1 Desde organismos regionales o internacionales.....	23
3.2 Desde la sociedad civil.....	27
3.3 Propuestas nacionales.....	30
4. ¿Cómo aprovechar mejor el AdA?.....	35
4.1 Reconocimiento de derechos laborales.....	35
4.2 Reconocimiento de la responsabilidad de los estados en la protección de los derechos laborales.....	36
4.3 Reconocimiento de la autoridad de la OIT.....	36
4.4 Participación de sociedad civil.....	36
4.5 Impulso a la integración regional.....	37
4.6 Cooperación en temas de empleo.....	37
Conclusiones.....	41
Bibliografía.....	42

Presentación

El pasado 19 de mayo de 2010 se firmó el Acuerdo de Asociación (AdA) entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica (CA), y actualmente se encuentra en proceso de revisión legal previo a su posible ratificación en las legislaturas nacionales de cada uno de los países. Según sus promotores, este Acuerdo representará una buena oportunidad de negocios para la región centroamericana, un impulso a la integración regional, un espacio para el fortalecimiento de los derechos laborales consagrados en las legislaciones de cada país y un marco adecuado para iniciativas de cuidado del medio ambiente.

Desde la sociedad civil, el AdA continúa siendo criticado por favorecer una competencia desigual entre dos regiones profundamente asimétricas, en la que los productores centroamericanos podrían verse negativamente afectados y con ello, las posibilidades de crecimiento del empleo. Adicionalmente, el Acuerdo no contendría provisiones favorables al mejoramiento en el respeto a los derechos laborales ni a las condiciones laborales en la región. Lo cierto es que aún es dudoso el efecto que este Acuerdo tenga respecto al empleo y las condiciones laborales en los países centroamericanos; sin embargo, es posible comenzar a indagar acerca de las potenciales implicaciones.

Este documento tiene como objetivo principal presentar propuestas en materia laboral que sirvan de base para el desarrollo de una agenda complementaria a los compromisos obtenidos en materia laboral en los tratados de libre comercio, especialmente en el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Se espera que esta agenda sea de utilidad para diversos actores en la región, tales como organizaciones laborales, sindicatos, comunidad académica y personas tomadoras de decisión, entre otras.

El alcance de la propuesta es regional y pretende brindar aportes de utilidad para los seis países centroamericanos involucrados. Es por ello que el presente documento parte de una apuesta por la integración centroamericana, en el entendido que los problemas laborales son transversales en la región y se requiere del concurso de más de un Estado para la búsqueda de soluciones. La integración centroamericana es una demanda creciente y un punto de interés de sociedad civil, empresas y personas tomadoras de decisión.

El presente documento se elaboró contando con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco del proyecto La Sociedad Civil Centroamericana fortaleciendo el Proceso de Integración Regional.

1. Acuerdos comerciales y sus contenidos, en materia de empleo, participación de sociedad civil e integración social regional

Centroamérica ha vivido un tremendo auge de negociaciones comerciales en la última década. Al menos 11 tratados de libre comercio se han firmado con Estados Unidos (CAFTA-RD por sus siglas en inglés), México, Panamá, Taiwán, Colombia República Dominicana, Chile, CARICOM y Canadá. Además, existen al menos dos tratados más en negociación con Singapur y China. Finalmente, encontramos también el acuerdo con la Unión Europea (Acuerdo de Asociación o AdA) que a octubre de 2010, su negociación

se encuentra concluida, pero aún en proceso de aprobación y entrada en vigencia, en cada uno de los países.

Algunos de estos convenios, Centroamérica los ha negociado en bloque (como el CAFTA, el Acuerdo con Chile y Taiwán), otros en grupos de tres países (como el CA3 con México) y otros más de manera unilateral. El país con más acuerdos comerciales es Costa Rica y el que tiene menos en su haber es Nicaragua. El Cuadro No. 1 resume esta tendencia.

Cuadro 1. Tratados vigentes en proceso de negociación en Centroamérica

Tratados Vigentes	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Estados Unidos de América (USA)	x	x	x	x	x
Estados Unidos Mexicanos (CA3)	x	x	x		
México-Costa Rica					x
México-Nicaragua				x	
Colombia-Guatemala, Honduras y El Salvador	x	x	x		
TLC Centroamérica y Panamá	x	x		x	
TLC Taiwan, Honduras y El Salvador	x	x	x	x	
TLC República Dominicana	x	x	x	x	
TLC CA – Chile	x	x	x		x
TLC Canadá- Costa Rica					x
CARICOM					x
Tratados en negociación					
China					x
Singapur					x
UE	x	x	x	x	x

Fuente: Secretaría de la Integración Económica Centroamericana, SIECA.
http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp. Consultada el 13 de octubre de 2010.

No todos estos tratados tendrían el mismo impacto para los países centroamericanos, ya sea por los volúmenes de comercio entre las partes firmantes o por los condicionamientos a los que se sujetan al firmarlos. Pero sin duda alguna, los tratados con EUA y con la Unión Europea sí podrían tener consecuencias interesantes para los países de la región, ya que constituyen el primer y tercer socio comercial de Centroamérica, respectivamente. Además de los volúmenes de cooperación para el desarrollo con que contribuyen a la región y del peso político de estas potencias.

1.1 CAFTA

Entre los tratados de libre comercio, el que más aborda el tema laboral es el CAFTA, que cuenta con un capítulo especializado en regular el respeto a los derechos de los trabajadores y trabajadoras. El capítulo sostiene que no se obliga a los países a realizar reformas en sus legislaciones laborales sino más bien, se anima al cumplimiento de las mismas, al mejoramiento de los sistemas de administración de justicia laboral, al respeto de los compromisos adquiridos con la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativos a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998)¹ y a la no disminución de las garantías a la población trabajadora en aras de beneficiar el comercio.

En materia de legislación laboral, el Tratado incluye los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos: el derecho de asociación, organización y negociación colectiva, la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, una edad mínima para el empleo de niños/as y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; así como condiciones aceptables de

trabajo, respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

El Tratado establece, además, disposiciones en caso que alguno de los países incumpla con el respeto a los derechos laborales. Éstos se encuentran contenidos en los procedimientos de solución de controversias del mismo CAFTA, los cuales establecen la posibilidad de imponer multas al Estado, hasta por quince millones de dólares, en caso de encontrarsele responsabilidad por irregularidades en esta materia.

Asimismo, se establece la creación de un Consejo de Asuntos Laborales (integrado por los ministros de Trabajo); una Unidad de Contacto y un Comité Nacional de Trabajo Consultivo, formados por representantes del Estado, trabajadores/trabajadoras y empresa privada. Estas instancias tendrían a su cargo la revisión de quejas acerca del cumplimiento del capítulo.

El Acuerdo ha sido acompañado de un Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades, cuyas áreas de apoyo e intervención pueden ser —pero no se agotan— en: avances en el estado de cumplimiento de derechos fundamentales, superación de las peores formas de trabajo infantil, reforzamiento de la capacidad institucional de las administraciones laborales y tribunales, progreso en términos de inspección laboral, instauración de mecanismos de resolución alterna de conflictos en materia laboral.

También se establece que es posible que, desde el CAFTA, se apoye el mejoramiento en relaciones laborales, condiciones en el trabajo, mecanismos de vigilancia del cumplimiento de leyes y reglamentos relativos a horas de trabajo, salario mínimo y jornadas extraordinarias; así como seguridad y salud ocupacional, condiciones del empleo, situación de personas trabajadoras inmigrantes.

Asimismo, desde esta cooperación se facilitarían programas de asistencia social, mejoramiento de las estadísticas laborales, promoción de nuevas oportunidades de empleo y modernización de la mano de obra.

1. Estos derechos son: Libertad de asociación y negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso, eliminación del trabajo infantil y la no discriminación en el empleo y educación.

Finalmente, incluye la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación, y asuntos técnicos, tales como programas, metodologías y experiencias, respecto del mejoramiento de la productividad, promoción de mejores prácticas laborales y el uso efectivo de tecnologías, incluyendo las basadas en Internet.

Las iniciativas de cooperación han abarcado a diversas instituciones de Estado, encargadas de vigilar derechos laborales y aplicar justicia laboral, tales como Ministerios de Trabajo, tribunales e inclusive sindicatos y organizaciones no gubernamentales.

Algunos de los resultados de esta cooperación se resumen en los informes de proyectos, como en el Proyecto Verificación de la OIT (OIT, 2010), que da cuenta del aumento en los presupuestos de los ministerios de trabajo, personal de inspección laboral y número de visitas de inspección a los lugares de trabajo; así como capacitaciones a funcionarios de ministerios de trabajo, jueces e incluso docentes de escuelas e institutos. El proyecto también informa de acciones de incidencia con varias instancias estatales, además de los ministerios de trabajo para promover acciones a favor del empleo decente.

Otros proyectos, como el de Mejoramiento Continuo en la Maquila (MECOMAC) que terminó en 2008, sostienen que lograron mejorar la capacidad de inspectores e inspectoras de trabajo en la vigilancia de derechos laborales, manejo de regulaciones en seguridad e higiene ocupacional, así como Responsabilidad Social Empresarial. Pero sobre todo, las actividades emprendidas bajo este proyecto, fomentaron el diálogo social entre sindicatos y empleadores (SAI, 2008).

En total, son cerca de 10 proyectos los que, para 2009, se encontraban en ejecución en la región centroamericana para apoyar el mejoramiento de los niveles de cumplimiento de derechos laborales, institucionalidad laboral y diálogo social, apoyados con fondos de cooperación provenientes de la Agencia de De-

sarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), el Departamento de Estado y el Departamento de Trabajo de los EUA, como parte de los acuerdos del CAFTA. Entre estas agencias, se aportaba el 66% de los fondos dedicados a la cooperación en materia laboral para Centroamérica (IIDH 2009). Un resumen de estos proyectos se presenta en el Cuadro 2 (ver página siguiente).

El capítulo laboral del CAFTA parece ser un avance interesante en la dirección de la protección de los derechos laborales y la promoción del empleo decente² en la región. Por supuesto que tiene algunas limitaciones importantes, pues no se establecen mecanismos para asegurar la representatividad de las organizaciones laborales y de sociedad civil en las instancias encargadas de vigilar el cumplimiento de este acuerdo. Tampoco se dejan claros los procedimientos de consulta con sociedad civil acerca de los temas laborales y no se incluye la aplicación de algunos derechos básicos como el de la no discriminación.

Quizás, una de las críticas más fuertes en cuanto a las limitaciones del acuerdo es el tema de las sanciones, ya que si bien se establece un procedimiento, éste resulta ser demasiado engorroso y con muchas dificultades para volverse efectivo. En cierta forma, las sanciones en el CAFTA parecen no ser suficientes para disuadir a las empresas que incumplen los derechos laborales,

2. Para la OIT trabajo decente «...resume las aspiraciones de las personas en su vida laboral, aspiraciones en relación a oportunidades e ingresos; derechos, voz y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal; justicia e igualdad de género... puede ser sintetizado en cuatro objetivos estratégicos: principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales; oportunidades de empleo e ingresos; protección y seguridad social; y diálogo social y tripartismo. Estos objetivos tienen validez para todos los trabajadores, mujeres y hombres, en la economía formal e informal, en trabajos asalariados o autónomos; en el campo, industria y oficina; en sus casas o en la comunidad». http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatIsDecentWork/lang--es/index.htm

Cuadro 2.

Proyectos de cooperación en el marco del capítulo 16 del DR CAFTA, para 2010

Proyecto	Agencia	Objetivos
Programa para la modernización de los ministerios de trabajo en los países del DR CAFTA.	SRA Internacional	Mejorar las operaciones de los ministerios mediante el uso de TIC
El Programa de fortalecimiento del acceso ciudadano a la justicia laboral para los países del DR CAFTA	PACT	Apoyar a instituciones encargadas de promover derechos laborales
Proyecto «Todas y Todos Trabajamos: Establecimiento de Centros de derechos Laborales»	CRS y organizaciones de sociedad civil de cada país	Asesorar a trabajadores y trabajadoras en la interposición y seguimiento de quejas ante ministerios de trabajo y otras instancias promotoras de DDLL
Proyecto de Verificación de las recomendaciones del libro blanco	OIT	Apoyar a los Ministerios de Trabajo en el seguimiento de los compromisos del Libro Blanco
Programa de oportunidades para el empleo a través de la tecnología de las Américas- POETA	Trust for the Americas	Apoyo al mejoramiento de las oportunidades de empleo para población con discapacidades en Costa Rica
Cumple y gana	FUNPADEM	Mejorar el trabajo de las inspectorías en la región
Enfoque centrado en el trabajador para el desarrollo de una cultura de cumplimiento de los derechos laborales	Centro de Solidaridad	Capacitar a trabajadores y trabajadoras a través de las organizaciones sindicales
Proyecto «Competitividad responsable en los países del DR CAFTA»	BSR	Promoción de la RSE en las empresas centroamericanas
Promoción del diálogo social y fortalecimiento de las instituciones tripartidas en Centroamérica y República Dominicana	OIT	Fortalecer el diálogo social a través de las instituciones tripartitas
Promoción de una cultura de cumplimiento de los derechos laborales: Conciencia, desarrollo de capacidades y promoción en los países del CAFTA-RD	Trust for the Americas	Incentivar la conciencia y el conocimiento de los derechos laborales
Fortalecimiento de la justicia laboral en los países del CAFTA-DR	MSD	Mejorar la eficacia y transparencia de los procesos judiciales en materia laboral
Excelencia Ambiental y Laboral para CAFTA-DR	Chemonics	Apoyar a los países para el cumplimiento de los compromisos ambientales y laborales del DR CAFTA

Fuente: Elaborado a partir de la información contenida en http://www.amcham.co.cr/archivos/committee/308_progmasusaembassy.pdf. Consultado al 5 de agosto de 2010.

al contrario de las sanciones que contenían los Sistemas Generales de Preferencias (SGP). Bajo este sistema, de comprobarse que un país centroamericano no estaba vigilando adecuadamente las disposiciones laborales, procedía una sanción consistente en la limitación de los beneficios del SGP, en concreto, anular la exoneración de impuestos para las exportaciones.

Estas sanciones probaron su efectividad disuasoria en varias oportunidades en América Central, provocando modificaciones legales especialmente en la protección al derecho de la organización sindical, como se verá más adelante (Quinteros 2002).

Por otro lado, el acuerdo deja por fuera el tema de la generación de empleos decentes. El cumplimiento de derechos es importante para la población que goza de empleo formal, pero la mayoría de las personas empleadas en Centroamérica no se encuentran en esta categoría y el desafío de generar empleos de calidad es aun un tema sin abordarse apropiadamente. El CAFTA, como casi todos los tratados comerciales, deja la generación de puestos de trabajo como un resultado del desarrollo productivo, pero sin ninguna delimitación acerca del tipo o número de empleos se estarían generando.

Sin embargo, aun con sus limitaciones, el capítulo laboral del CAFTA representa una oportunidad de mejorar condiciones de trabajo y cumplimiento de derechos laborales, lo cual es un paso adelante.

1.2 Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

Si el CAFTA es deficiente en cuanto a la promoción de empleo y se queda aun corto con el impulso al empleo decente, el AdA es aún menos promisorio para estos temas y, en términos generales, implica un retroceso en comparación con los compromisos adquiridos por las partes en el CAFTA (CID, 2010).

El AdA mantiene los cumplimientos de derechos laborales en el capítulo de Comercio y

Desarrollo Sostenible, y ratifica la importancia de los convenios fundamentales de la OIT como un piso en materia de normas laborales. Sin embargo, no establece ningún mecanismo para el seguimiento del respeto a estos convenios. De hecho, se deja muy explícito que esta parte del Acuerdo no está sujeta al mecanismo de solución de controversias.

En contraste con la nitidez que se establece para los compromisos comerciales, de propiedad intelectual, normas de origen, servicios y compras de gobierno, los acuerdos en materia de desarrollo sostenible son bastante laxos y no hay mecanismos para su reforzamiento, lo cual es un elemento que anticipa dificultades en su cumplimiento.

Los derechos de los trabajadores y las trabajadoras deberían tener regulaciones igualmente fuertes a las que se tienen, respecto a los derechos de los inversionistas o los derechos de propiedad intelectual. Nadie que violente los derechos de propiedad intelectual o que aplique normativas discrecionales en detrimento de los inversionistas, es aceptado para participar de un tratado de libre comercio.

Los factores de la producción: capital y trabajo, deberán gozar de las mismas oportunidades. De esta manera, al igual que la protección al capital, ninguna empresa o Estado que haga ganancias o que permita la violación de los derechos de sus trabajadores y trabajadoras o que utilice los bajos estándares sociales como estrategia competitiva, debería participar de un tratado de libre comercio.

Pero no solamente el AdA tiene estándares aún más bajos que el CAFTA en temas laborales. Es también un retroceso en relación con lo establecido en los SGP y especialmente con el SGP Plus que la UE mantenía con Centroamérica, en donde el cumplimiento de derechos laborales —entre otros temas que promueven un desarrollo sostenible— era vinculante al disfrute de los beneficios de exoneración de impuestos. De hecho, gracias a las disposiciones del SGP plus en materia de derechos laborales, El Salvador logró aprobar reformas legales que

permiten la sindicalización y negociación colectiva para el sector público, tema que había sido reiteradamente negado por los distintos gobiernos y sectores empresariales, desde la firma de los Acuerdos de Paz y dentro de las discusiones del Foro de Concertación Económica y Social en 1992.

Es decir, las sanciones comerciales establecidas en los SGP tanto de la UE como de los EUA han probado su eficacia para el mejoramiento de los derechos laborales en Centroamérica. Los nuevos acuerdos, especialmente el AdA no tendrían esas herramientas.

Finalmente, —al igual que el CAFTA— el AdA no logra hacer en vínculo entre la generación de empleo decente, el comercio y la inversión. Por ejemplo, el empleo no se establece como criterio para determinar productos sensibles, ni para delimitar las políticas de atracción de inversión extranjera, compras públicas, transferencia de tecnología o cualquier otro mecanismo que pueda ser utilizado por los Estados centroamericanos para promover la generación de un empleo de calidad (FUNDE, 2010).

Sin embargo, el Acuerdo sí ofrece algunas oportunidades que valdría la pena explorar en aras de mejorar el cumplimiento de derechos laborales y la promoción de más empleos en buenas condiciones, como se verá en el capítulo cuatro de este documento.

1.3 CAFTA- AdA Vrs. SGP

Uno de los mecanismos que más se ha conocido en Centroamérica para evitar el irrespeto a los derechos laborales e incluso, mejorar algunos estándares, es el utilizado dentro de Sistema General de Preferencias SGP o SGP plus. Éste es un sistema de beneficios arancelarios establecidos por los EUA o la Unión Europea, respectivamente, como un incentivo para la exportación proveniente de Centroamérica.

Los SGP contienen muchas medidas de corte proteccionista que no incentivan la producción de bienes con insumos locales y no generan

encadenamientos productivos regionales. Sin embargo, estos programas suelen contener cláusulas sociales que han resultado efectivas para la defensa de derechos laborales en CA.

Los SGP vinculan directamente el disfrute del beneficio comercial respecto a los derechos laborales básicos, internacionalmente reconocidos. En el caso del establecido por EUA, éstos son: Derecho de asociación y negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, trabajo infantil, y condiciones aceptables de trabajo en relación con salarios mínimo, horas de trabajo y seguridad e higiene ocupacional. Asimismo, la cláusula social incluye procesos para cuestionar el acceso de un país a los beneficios del mismo, debido a su acción u omisión en materia de violaciones a los derechos laborales.

No toda objeción es admitida, pero si lo es, deberá ser investigada. Si, luego de una investigación, se dictamina que la violación ha existido, es posible que se decida excluir a ese país de los beneficios del SGP.

Desde 1984 (año en que fue instaurada la cláusula social del SGP entre EUA y CA) hasta 1999, al menos 47 países han sido mencionados en una o más peticiones citando abusos de derechos laborales, según disposiciones de la SGP y 11 de ellos habían sido retirados de los beneficios. Cabe mencionar que cinco de estos fueron reintegrados posteriormente (Volker, 2004).

Algunas de las peticiones de exclusión resultaron en mejoras notables a los derechos laborales, incluso a la legislación laboral. Uno de estos casos fue Costa Rica en 1992, cuando, a raíz de una denuncia interpuesta por la confederación sindical American Federation of Labor Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) y algunos sindicatos costarricenses, la Subcomisión de la SGP aceptó la queja y colocó al país en revisión. Casi de inmediato, el gobierno modificó su legislación laboral para eliminar la facultad de negociación colectiva que tenían las asociaciones solidaristas, incluir el fuero sindical y otras regulaciones sobre libertad sindical.

En algunos otros casos, las resoluciones han facilitado el reconocimiento de organizaciones sindicales. De hecho, entre 1992 y 1994, en que distintos países centroamericanos estaban bajo observación por el comité de la SGP, el número de sindicatos registrados aumentó en la región. En República Dominicana, por ejemplo, se pasó de 3 sindicatos inscritos en 1990 a 45 en 1992. La misma CIOSL reconoce que la amenaza de retirar el SGP estadounidense ha provocado cambios en códigos laborales y mejoras en derechos tales como la libertad sindical, especialmente en la República Dominicana (OCDE, 2000).

Ciertamente, el SGP con los EUA también tiene sus críticas: no incluye todas las provisiones reconocidas como básicas por la OIT (no incluye la no discriminación, por ejemplo) y es una medida unilateral, impuesta a los países en vías de desarrollo y por lo tanto con el peligro de ser administrada bajo criterios políticos y discrecionales, donde no son tomados en cuenta los intereses de los países beneficiarios (Compa y Vogt, 2001).

Por otra parte, la aplicación de la cláusula social no tiene las mismas posibilidades de éxito en todos los países. Los resultados hasta el momento han dependido de los regímenes laborales preexistentes, la fortaleza de los actores locales y el tipo de alianzas que se logren realizar entre actores locales y extranjeros (las revisiones a la SGP sólo puede ser realizadas por organizaciones de los EUA).

En el caso de la UE, el SGP plus implica la ratificación por parte de los países beneficiarios, de los siguientes convenios de la ONU y la OIT, referentes a los derechos humanos y de los trabajadores y trabajadoras:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

- Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
- Convenio OIT relativo a la edad mínima de admisión al empleo (No 138)
- Convenio OIT relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (No 182)
- Convenio OIT sobre la abolición del trabajo forzoso (No. 105)
- Convenio OIT relativo al trabajo forzoso u obligatorio (No. 29)
- Convenio OIT relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (No 100)
- Convenio OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (No 111)
- Convenio OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (No 87)
- Convenio OIT relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (No 98)
- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (CCT-ICAES, 2008).

La mayoría de estos convenios ya formaban parte de las normativas de los países centroamericanos, excepto en El Salvador donde no se habían logrado ratificar los convenios 87 y 98 de la OIT, por argumentaciones de supuestas incongruencias con la Constitución. Ante la posibilidad de quedar fuera de los beneficios arancelarios, El Salvador ratificó reformas de ley que permitieron finalmente la aprobación de los convenios y la continuidad en los beneficios del SGP plus, probando una vez más, la efectividad de las sanciones comerciales como disuasivos al mejoramiento en el respeto a los derechos laborales. Sin embargo, el SGP sigue siendo un instrumento unilateral, en donde solamente la UE puede analizar los casos y aplicar sanciones.

Una cláusula social o un acuerdo laboral en el CAFTA o en el AdA permitiría que las organiza-

ciones de todos los países involucrados eleven quejas a la comisión evaluadora y el control del procedimiento de recepción de quejas e investigación de demandas sería compartido por los países firmantes, con sus respectivas consultas a la sociedad civil.

Sin embargo, al estar ausentes las posibilidades reales de imponer sanciones a las empresas que no respeten los derechos laborales, se mi-

nimiza el impacto que este acuerdo tenga en la cultura de cumplimiento. La historia del NAFTA (Volker, 2004) nos dice que este tipo de arreglos no tiene los efectos disuasivos suficientes que se necesitan para evitar que la carrera hacia el fondo perjudique a los trabajadores y las trabajadoras, ni para reforzar el cumplimiento de los estándares laborales; tampoco augura que los países realicen esfuerzos por mejorar la protección a sus trabajadores y trabajadoras.

2. El empleo en Centroamérica

Algunos autores (Pérez Saínz, 2003) señalan que en los mercados laborales de Centroamérica se encuentran al menos tres características básicas: generación insuficiente de empleo, persistencia de la precariedad laboral y fragilidad de actores e identidades laborales. Estas características han sido, a su vez, generadas por algunos procesos tales como cambios en el empleo formal, profundización de tendencias de exclusión social y ampliación del autoempleo de subsistencia.

En cuanto a la generación de empleo, este autor expresa que uno de los elementos notables es que el empleo formal ha perdido centralidad en el mercado de trabajo. Esto sería así en dos sentidos. Por un lado, la presencia de la flexibilización y desregulación laboral borran las diferencias que podrían haber existido entre el empleo formal y el informal, cuya característica principal es la ausencia de regulación de los derechos laborales. Esta flexibilización del empleo formal no necesariamente ha pasado por una modificación de las leyes laborales. Al contrario, durante la década de los años noventa, varios países centroamericanos vieron reforzadas sus leyes relativas a la protección de la libertad sindical y negociación colectiva. Se trata más bien de una desregulación de hecho, consistente en que cada vez son menos los trabajadores y trabajadoras que encontrarían cobertura en los derechos establecidos en las leyes nacionales.

Por otro lado, con los procesos de modernización del Estado, emprendidos en la década de

los años noventa, el empleo público ha bajado sus niveles de asimilación de fuerza de trabajo en todos los países de la región. Más aun, los sectores públicos de la región también han experimentado una tendencia a la precarización laboral, incluyendo masivamente la modalidad de contratación temporal. En principio, estos contratos serían aplicados a personas que desempeñarían tareas temporales, pero a la larga se ha terminado aplicando también a personal que desempeña tareas y cargos estables. El caso más extremo ocurre en El Salvador, donde cerca del 40% del personal contratado en el sector público para el año 2008 se encontraba bajo este tipo de contratos; pero esta cifra es también significativa en Guatemala, Honduras y República Dominicana, según algunos estudios (Iacoviello y Zuvanic, 2008). Al parecer, como señalan los autores, gracias a esta forma de flexibilización laboral, se ha terminado generando una «verdadera burocracia paralela», en tanto que es personal que no se encuentra disfrutando de los mismos derechos de sus pares en el sector público.

Paralelo al fenómeno de la pérdida de centralidad del sector público, se constatan nuevos procesos de proletarización vinculadas con actividades propias del modelo de acumulación emergente como el caso de las industrias de agroexportación —especialmente en Costa Rica, Guatemala y Honduras—, nuevas industrias de exportación como las maquilas de ropa que logran captar una importante sector de fuerza de trabajo femenina y joven, o bien el sector del turismo. Sin embargo, se hace la acotación

que estas nuevas plazas no necesariamente estarían referidas a empleos de calidad.

Otra de las dinámicas predominantes en este rubro es la del desempleo, combinado con la emigración. La desocupación abierta urbana no parece ser la característica más grave de los escenarios de los mercados de trabajo centroamericanos y, en casi todos los países, el mismo alcanza un máximo de un dígito. Tradicionalmente, la falta de empleo se suplía con el autoempleo, pero aparentemente este espacio está llegando a niveles de saturación y la salida adoptada es la emigración regional (como en el caso de trabajadores y trabajadoras nicaragüenses que migran a Costa Rica) y extraregional, especialmente hacia los Estados Unidos. Como el autor menciona «Los efectos sociales son inequívocos: se está ante una población que sufre las presiones más fuertes de desintegración. Las consecuencias sociales de las mismas son múltiples. Esta persistencia del desempleo es indicativa que se está erosionando capital social en términos de la funcionalidad de redes en el acceso al mercado de trabajo. También implica que el trabajo como fuente de identidad se ve cuestionado. Este aspecto es crucial en términos de la socialización de los jóvenes, el grupo más afectado, y su traducción en comportamientos anómicos como la delincuencia, expresión cruda de la desintegración social. Y finalmente, desempleo significa ausencia de ingresos con su impacto en términos de incremento de la pobreza y vulnerabilidad» (p. 29).

Otros autores sostienen que en efecto, el desempleo abierto no es el principal problema de los mercados de trabajo en Centroamérica, ya que como promedio éste roza el 6% de la PEA; aunque se reconoce diferencias importantes entre países: 11% en Panamá y 3.5% en Guatemala, por ejemplo (CEPAL, 2010). Por su parte, las mujeres serían, las más afectadas con el fenómeno del desempleo. Sin embargo, según la OIT, las mujeres representarían el grupo demográfico que presenta un aumento en su participación laboral, por encima de su crecimiento demográfico, excepto en Guatemala y Nicaragua (OIT, 2008). Para la OIT, el verdadero

problema es el subempleo. En términos generales, una tercera parte de la población ocupada sufre de subempleo ya sea porque trabajan menos horas de las previstas o porque recibe un salario inferior al salario mínimo legal, siendo el más común, este último, y estando más representada la población femenina en este grupo (p. 13).

Para la CEPAL, el caso de la población trabajadora ocupada se caracteriza por tener baja calificación, el 60% de la misma, en promedio, tiene como máximo grado la educación primaria, siendo los países mejor posicionados Costa Rica y Panamá y los peor ubicados Guatemala y Honduras. Pese a este dato, resulta interesante que el desempleo en la región golpea más fuertemente a la población con mayor nivel educativo, lo cual, a juicio de la CEPAL sería el reflejo de «...una estructura productiva poco sofisticada y diversificada y muestra que no basta con mejorar la capacidad de las personas si no se acompaña de la generación de oportunidades laborales acordes con esta calificación» (p. 19).

Otro dato que aporta la CEPAL es que las empresas privadas de la región (incluidas las empresas de mayor tamaño) tienen una aportación insuficiente a la generación de empleo, lo cual, a juicio de esta organización se vería reflejado en una estructura productiva poco diversificada y se traduce en el auge del autoempleo y en una limitada presencia de relaciones salariales en el mercado de trabajo (con excepción de Costa Rica), lo que refleja el alto nivel de informalización del empleo que persiste en CA. En promedio, solamente un 53% de las personas ocupadas se incorporó al mercado de trabajo en el 2003, bajo una modalidad salarial.

Con la más reciente recesión a nivel mundial, la situación del empleo en CA podría verse aún más deteriorada. Según datos de la OIT, excluyendo a Guatemala (por razones metodológicas del estudio señalado), cerca de 460,000 puestos de trabajo de personas asalariadas podrían perderse debido a la reducción del crecimiento económico, por lo que se prevé un incremento en el autoempleo y subempleo, siendo es-

tas pérdidas mayores en sectores tales como comercio y hostelería, así como manufactura y construcción. Con excepción de construcción, que es un sector predominantemente masculino, se prevé que serán las mujeres las más golpeadas con las bajas en la producción en los sectores mencionados —que tradicionalmente mantienen altas tasas de personal femenino— y por tanto, con el aumento de el autoempleo (OIT, 2008, p.19 y 20).

Pero el dato de la informalización del empleo aún puede reflejar más información interesante, según otras fuentes (Pérez Sáinz y Mora, 2007) que sugieren que la barrera de lo formal y lo informal tiende a borrar en parte por la creciente precarización del empleo asalariado expuesto a desregulación y flexibilización laboral; y en parte por los avances tecnológicos que cuestionan el criterio de proporción entre productividad y tamaño de la empresa: «...la alta productividad no es un monopolio de las empresas grandes». (p. 51).

Según estos autores, las variables que definirían la precariedad o no precariedad laboral serían las siguientes: antigüedad laboral, estabilidad laboral, firma de contrato, jornada laboral, salario, cotización a la seguridad social, pensiones, otros beneficios. Al parecer, solamente Costa Rica tendría a más de la mitad de su fuerza laboral en situación de no precariedad salarial (55.3%), mientras para Guatemala y Honduras, estos porcentajes serían de 16.3 y 34.7 respectivamente. Para el caso de El Salvador, otros autores (Vega y Amaya, 2008) sostienen que cerca del 85% de la población asalariada no ha firmado contrato o no cotiza al Seguro Social, o ambas cosas.

En relación con este tema, la CEPAL ofrece alguna información acerca de la cobertura de la seguridad social en la región para la población ocupada. Según las encuestas de hogares, para el 2003, la cobertura sería mayor para Costa Rica y Panamá (62 y 53%, respectivamente), siguiéndole El Salvador con un 29% y finalmente Guatemala, Honduras y Nicaragua con un promedio de 20%. “Esta baja cobertura se sustenta en la casi exclusión de los trabaja-

dores independientes o no asalariados de los beneficios de la seguridad social” (p. 43). Para casi todos los países (con excepción de Costa Rica y Panamá) la cobertura del personal laborando en microempresas y doméstico es mínima.

OIT (2009) prevé un aumento en la desprotección social a la clase trabajadora. Según sus informaciones, desde finales de 2008 en todos los países de la región se evidencia la tendencia a disminuir el número de personas aseguradas sin recuperación posterior siendo esta caída más grande en el personal proveniente de la empresa privada. Nuevamente, los sectores que más posiblemente se verían afectados serían los de manufactura, comercio, restaurantes y hoteles, construcción y actividades financieras, con la consiguiente afectación a la fuerza de trabajo femenina, que resulta mayoritaria en estos sectores (p. 23).

Otras tendencias señaladas por la CEPAL son: una agricultura tradicional (lo cual implica mercados de trabajo rurales poco diversificados), actividades no agrícolas dominadas por el autoempleo, empleos adicionales concentrados en actividades de pequeña escala, baja productividad —de la mano con bajos salarios, además—, entre otros. Asimismo, señala que se mantienen las tendencias en las cuales los hombres tienen ingresos mayores a los de las mujeres, las zonas urbanas proveen mejores salarios, los niveles salariales aumentan con los grados de escolaridad (especialmente para quienes tienen educación secundaria completa), los patronos y empleados públicos presentan mejores ingresos —contrariamente al sector agrícola—, entre otros.

Algunos autores (Pérez Sáinz y Mora, 2007) sostienen que en los últimos años es posible notar algunas que se han acentuado las tendencias respecto la pérdida de centralidad del empleo formal y el predominio de tendencias laborales excluyentes reflejadas en «...el carácter estructural que está adquiriendo el desempleo; el funcionamiento de la migración laboral internacional, como mecanismo de ajuste de los mercados de trabajo; y la persistencia del

autoempleo de subsistencia, tanto en áreas rurales como urbanas, que tiende a constituirse en economía de la miseria». (p. 44).

La combinación de estos factores incrementa notablemente el excedente laboral respecto a los niveles mantenidos en épocas anteriores y uno de sus resultados es un cambio en su funcionalidad que, tradicionalmente, servía para abaratar los costos del trabajo, pero en la actualidad, bajo las nuevas modalidades de acumulación globalizada, parecería como si la exclusión laboral «...alcanza su expresión más depurada en el hecho de que contingentes del excedente laboral devienen innecesarios y, por tanto, prescindibles». (p. 49).

Los mercados laborales, de acuerdo a estos investigadores, estarían marcados por dinámicas de exclusión que dividirían a la población entre incluida (asalariados no precarios y autoempleados globalizados) y la excluida, en la cual se refugian autoempleados de subsistencia produciendo en condiciones de economía de la miseria, inmigrantes y personas bajo desempleo estructural. A ésta última pertenecería una población más amplia que en décadas precedentes, constituyen una masa marginal de proporciones significativamente diferentes que en el pasado, dado su carácter a-funcional. (p. 54-55).

Adicionalmente a la falta de empleo y a la precariedad que existe, la CEPAL abona alguna información acerca de la limitada protección a los derechos de las personas trabajadoras en relación con el salario. Al parecer, existe una buena proporción de trabajadores y trabajadoras que se encuentran con salarios por debajo de los mínimos, siendo esta población mayor en Costa Rica y en Honduras (27.1 y 29.3%, respectivamente).

Para la CEPAL, este dato es reflejo de al menos tres problemas: incumplimiento de la legislación laboral, aproximación de los salarios mínimos en relación con los salarios de mercado y bajo nivel de organización de trabajadores y trabajadoras que pueden exigir el cumplimiento de las leyes. Al parecer, y como promedio re-

gional, menos del 3% de las personas trabajadoras de las grandes empresas se encuentran sindicalizadas, en contraposición con el personal del sector público que alcanza una tasa de sindicalización de un 15%.

El estudio señala como uno de los factores importantes a considerar en estas falencias es el papel de los ministerios de trabajo de la región, quienes serían los agentes encargados de hacer cumplir las leyes laborales. En su estudio, citan una investigación de otros autores (Lora y Pages, 1997) que «...ubica a los países centroamericanos en el grupo de países con legislaciones más flexibles o intermedias en cuanto a los costos de despido a mediano y largo plazo; jornada laboral y recargos por horas extraordinarias y cargas extrasalariales.» (p. 46).

Por su parte, la Red contra la Flexibilidad Laboral³ en su demanda interpuesta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene que en la región existe un proceso de detrimento de los derechos laborales, manifestada en los siguientes asuntos:

- a) Afectaciones al desarrollo progresivo de los derechos laborales, en particular al derecho al trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias; así como el derecho a la seguridad social. En este rubro se integran las iniciativas de flexibilidad laboral respecto a horarios, contratos de trabajo, tercerización, pagos irregulares de salarios mínimos y abandono de las obligaciones patronales respecto a las cotizaciones sobre seguridad social.
- b) Afectaciones a la libertad de asociación en materia sindical. Esto puede constatarse en los climas antisindicales en cada uno de los países seguidos por prácticas que intentan debilitar a los sindicatos, retardar la apro-

3. Esta es una coalición regional que abarca cerca de 30 organizaciones de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, dedicadas a la defensa de derechos laborales entre sindicatos, organizaciones de mujeres, organizaciones de derechos humanos, entre otras.

bación de nuevos sindicatos, anuencia de las autoridades gubernamentales a la creación de sindicatos paralelos o patronales, persecución a líderes sindicales e irrespeto a derechos tales como el fuero sindical, en algunos casos.

- c) Afectaciones a la vida y a la integridad personal. Para la región representa un lamentable retroceso la recepción de amenazas de muerte y hostigamiento a sindicalistas, pero aún peor, ha sido el asesinato directo

de varios dirigentes sindicales especialmente en Guatemala y en Panamá.

- d) Afectaciones a las garantías judiciales y a la protección judicial. Para casi todos los países de la región existen obstáculos institucionales, culturales y económicos para que las personas trabajadoras se aboquen con confianza a las instituciones del Estado encargadas de impartir justicia laboral, así como recibir un fallo en su favor en un tiempo adecuado.

3. Políticas y propuestas en materia de empleo en centroamérica

3.1 Desde organismos regionales o internacionales

La Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana (AES) es el documento más avanzado generado desde la institucionalidad de la integración centroamericana en temas de desarrollo y cohesión social. La AES cuenta, además, con un presupuesto para la cooperación en estos temas y se esperaría que fuera la línea rectora desde los órganos de la integración regional.

La AES define muy claramente su interés último de incidir en la institucionalidad social en Centroamérica, provisión de servicios básicos y fortalecimiento de iniciativas de bienestar social. De esta manera se fortalecerían las capacidades de los órganos del SICA involucrados con políticas sociales, se mejorarían las condiciones de vida de la población —especialmente aquella que vive en condiciones de pobreza y exclusión— y se pondrían en marcha mecanismos para fortalecer las estrategias de programas de bienestar dirigidos a población en situación de pobreza y exclusión.

El documento condensa, además, las prioridades temáticas de la Estrategia, que serían al menos 12: soberanía alimentaria y nutricional, población sana, acceso al agua potable, manejo de recursos hídricos, acceso a vivienda social digna, derecho al deporte y recreación, gestión integral del riesgo, equidad de género, atención a grupos vulnerables, derechos de los pueblos originarios y

afro descendientes y un observatorio de desarrollo social.

Finalmente, la AES refiere que sus alcances estarían ubicados en la atención de la población en pobreza, vulnerabilidad, desigualdad y exclusión, y en la búsqueda de la universalidad de los servicios sociales básicos.

No es difícil identificar la falta de una línea transversal que dé dirección a la estrategia completa. También resulta evidente un nivel importante de dispersión, la poca solidez de los conceptos que maneja⁴ y que son clave para el planteamiento de la hoja de ruta y en consecuencia, la desvinculación entre éstos y las propuestas que presenta. Desde el inicio, la AES augura poca factibilidad y no muchos éxitos.

Además, es bastante claro que la AES no toma en cuenta el tema del empleo a la hora de pensar en estrategias de provisión servicios de bienestar. La universalidad de los servicios sociales y de los mecanismos de protección social es importante a la hora de proveer recursos a la ciudadanía para su integración social y para llevar una vida con menos carencias, pero se deja de lado el vital tema de los recursos económicos que la población necesita y que

4. Por ejemplo, sigue manejando la exclusión como sinónimo de pobreza extrema y en el tema de cohesión social sigue faltando el ejercicio de la ciudadanía y los derechos civiles y políticos.

recibe fundamentalmente de su empleo. Así, la propuesta de la AES resulta interesante, novedosa y atrevida, pero estructuralmente planteada en términos muy difusos y obviando temas tan vitales como el del empleo, que no deberían soslayarse en el planteamiento de una integración social que busque atender a los grupos en situación de pobreza, desigualdad y exclusión.

Pero ésta no es la única estrategia social que atraviesa la región. Se cuenta también con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promovidos desde las oficinas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Éstos, en el apartado relativo a la reducción de la pobreza extrema y el hambre mantienen como meta la generación de empleo productivo y decente. Esto es un reconocimiento de la importancia del empleo en la erradicación de la pobreza y una reafirmación de la estrecha relación entre el mercado de trabajo y las posibilidades de mejorar la calidad de vida de personas y hogares. Sin embargo, como señala la CEPAL (2010) no se establecieron metas cuantitativas sino solamente algunos indicadores que captarían ciertas dimensiones tales como la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada, relación empleo-población, proporción de personas ocupadas con ingresos inferiores a 1 dólar por día y proporción de población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar.

La CEPAL propone que se le de aún mayor importancia al empleo, especialmente con indicadores relacionados a elementos críticos para los ingresos de las familias tales como remuneraciones y salarios mínimos, pero también considerando la seguridad social de la cual dependen ciertas condiciones de bienestar, así como de la institucionalidad laboral que se encarga de aplicar y monitorear estas medidas. «Los progresos en materia de institucionalidad deben tender a corregir las asimetrías de representación de los distintos actores del mundo del trabajo en la toma de decisiones y fortalecer las instancias de diálogo social y negociación colectiva para así generar pactos laborales que mejoren tanto la productividad laboral como la protección de los trabajadores» (p.11).

Además de las propuestas de los ODM y las emanadas de la institucionalidad regional centroamericana, la OIT tiene sus propias propuestas, en materia de empleo, plasmadas en el Pacto Mundial para el Empleo, aprobado en la Conferencia Internacional del Trabajo sostenida en Ginebra durante junio 2009. Esta propuesta si bien no es exclusivamente para Centroamérica, sí representa una línea de acción importante para las actividades de esta organización en CA.

El Pacto se lanza en medio de la crisis global que se expande desde 2008, precisamente como una propuesta para «recuperarse de la crisis», como el mismo documento manifiesta. Lo interesante del aporte es que se propugna por la protección al empleo y los derechos de las personas trabajadoras, justo en los momentos en que los discursos más comunes en sectores empresariales e incluso gubernamentales, son a favor de la flexibilidad y desregulación laboral.

El Pacto reconoce que uno de los efectos de la crisis es la pérdida de empleos y que es precisamente esta área la de más difícil recuperación, luego que las crisis han pasado su peor parte y por lo mismo se requiere de una respuesta pronta y contundente por parte de gobiernos, organizaciones de trabajadores y empleadores, así como organismos de cooperación. «Nuestra propuesta debería favorecer una globalización más justa, una economía más respetuosa con el medio ambiente y un desarrollo más eficiente en lo que atañe a la creación de empleos y empresas sostenibles, el respeto de los derechos de los trabajadores, la promoción de la igualdad de género, la protección de las personas vulnerables, la ayuda a los países para que proporcionen servicios públicos de calidad y su capacitación para dar cumplimiento a los Objetivos del Milenio» (OIT, 2009, p. 2).

Las acciones que propone la OIT se basan en los lineamientos del Programa de Empleo Decente, lo cual implicaría proteger y aumentar el empleo por medio de empresas sostenibles y servicios públicos de calidad, apoyo a personas vulnerables, favorecer el acceso al

mercado de trabajo para quienes se hubieran quedado sin empleo, fortalecer los servicios públicos de empleo, mejorar las oportunidades y el desarrollo de competencias laborales, promover las normas fundamentales del trabajo, participar en el diálogo social y velar porque las acciones sean sostenibles social, económica y con el medio ambiente, entre otras.

Según lo manifestado por la OIT es una combinación de medidas macroeconómicas para la generación de puestos de trabajo, ideas para establecer sistemas de protección social, respeto a las normas internacionales del trabajo y fomento al diálogo social. Dentro de las primeras, se mencionan opciones tales como impulsar la demanda efectiva manteniendo los niveles salariales, ayudas a quienes buscan empleo aplicando políticas efectivas para volver más eficientes los mercados de trabajo, mejorando las competencias, formación profesional y readaptación profesional, apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYME), utilizar sistemas públicos de garantías del empleo y establecer un entorno favorable a las empresas sostenibles.

Respecto a la seguridad social, el Pacto sugiere las transferencias en efectivo para los sectores pobres, incluir como un piso de protección la asistencia sanitaria, seguridad de ingreso para personas ancianas y con discapacidad, prestaciones por hijos o hijas a cargo y seguridad de ingreso para personas desempleadas y pobres. Asimismo, propone incrementar la cobertura y duración de las prestaciones por desempleo, promover actividades que fomenten la empleabilidad de quienes han quedado sin trabajo, proporcionar garantías mínimas en materia de pensiones, proteger a trabajadores y trabajadoras temporales y ocasionales, y ayudar a grupos vulnerables con ingresos, desarrollo de competencias laborales y respeto a la igualdad y no discriminación. Todas estas medidas deberán ser tomadas en un marco de diálogo social, negociación colectiva y salarios mínimos reglamentados y negociados.

El caso del respeto a las normas internacionales del trabajo es considerado dentro el Pacto un elemento esencial para la dignidad huma-

na, la recuperación y el desarrollo. Por esta razón, se plantea la necesidad de aumentar la vigilancia en la eliminación del trabajo forzoso, infantil y discriminación en el trabajo, y mejorar el respeto a la libertad de asociación, libre sindicalización y negociación colectiva.

Para esta área, además de los convenios, la OIT recomienda atender algunos otros instrumentos relativos a la política de empleo, salarios, seguridad social, relaciones de trabajo, terminación de la relación laboral, administración e inspección del trabajo, trabajadores inmigrantes, salud y seguridad en el trabajo, horas laborales y mecanismos de diálogo social; iniciativas que la OIT promueve activamente a través del fomento a la negociación colectiva y otras instancias de diálogo tripartitas desde las que sea posible promover las políticas públicas que se requieren para reactivar el empleo y promover el empleo decente.

Finalmente, otro organismo internacional, la CEPAL, se encuentra asimismo lanzando algunas propuestas en materia de empleo. La CEPAL sostiene que el empleo es clave para la igualdad de oportunidades y la inclusión social. «La dinámica del mercado de trabajo es la manifestación más evidente de la calidad del proceso de desarrollo económico y social. Su capacidad para absorber la población económicamente activa en condiciones adecuadas de movilidad social, remuneración, jornada laboral, permanencia en el empleo, derechos del trabajo, contratación y organización sindical, y para establecer condiciones de protección para los empleados y jubilados son piezas fundamentales de la cohesión social. Estas capacidades son también esenciales para promover un patrón de crecimiento económico con un efecto más positivo sobre la distribución del ingreso y el empleo» (CEPAL 2010, p. 159).

Estas cualidades serían un resultado de acciones concretas orientadas a generar contratos sociales que gocen de legitimidad, estabilidad y reconocimiento de las autoridades; estímulo a políticas industriales que generen productividad, un régimen macroeconómico adecuado y un marco regulatorio que promueva la institu-

cionalidad. Es decir, el mercado de trabajo por sí solo no basta, se requiere de regulaciones que lo orienten en la generación de empleo de calidad entendido éste como un trabajo en condiciones de productividad, pero también en condiciones de respeto a los derechos de las personas trabajadoras, protección al trabajo y fortalecimiento a la institucionalidad.

La protección al trabajo implicaría brindar a las personas trabajadoras acceso a la capacitación para la inserción laboral, «voz, representación y negociación», garantía de salarios mínimos, así como protección para quienes se encuentran bajo sistemas de subcontratación, trabajo a domicilio o doméstico, reforzamiento de la inspección laboral y la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente, la CEPAL considera que al menos siete elementos deberían estar plasmados en una política para la reducción de la desigualdad en el mercado de trabajo. Éstos serían:

- a) *Mejoramiento de la institucionalidad laboral.* Es decir, «...el conjunto de reglas que orientan a los actores en el mercado laboral y se compone de regulaciones del mercado, las regulaciones jurídicas y las negociaciones» (p.174). De esta manera, se procuraría que el mercado de trabajo opere con respeto a los derechos laborales y con mecanismos de protección hacia las personas trabajadoras. Los derechos laborales deben plantearse de consenso como un valor irreductible que no permita que la flexibilidad laboral entre a formar parte de las agendas de discusión.
- b) *Seguridad económica e inclusión social.* Lo cual se refiere a ofrecer a la población trabajadora seguridad en temas tales como ingresos, niveles de ocupación en el mercado de trabajo, empleos permanentes, protegidos y de tiempo completo; seguridad industrial, oportunidades de capacitación y aprendizaje, posibilidad de desarrollar trayectorias profesionales ascendentes y certeza del derecho a la organización y negociación colectiva.
- c) *Acceso a la capacitación.* Esto es básico para la posibilidad de reinserirse en el mercado laboral y para mantener trayectorias laborales ascendentes. Sin embargo, estas oportunidades han sido más frecuentes en las empresas grandes y hacia grupos que no se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Hace falta que se ofrezcan más de estas actividades a grupos más amplios de la población.
- d) *Voz, representación y negociación:* Los derechos a la organización sindical y la negociación colectiva son ampliamente reconocidos por las normativas nacionales e internacionales y constituyen un mecanismo importante para reforzar los ingresos de trabajadores y trabajadoras.
- e) *Salario mínimo.* El salario mínimo es el piso desde el que se parte para la retribución a las personas trabajadoras. Actualmente, es un tema de debate en CA en tanto que —dados los altos niveles de autoempleo y subempleo— el porcentaje de la población cubierta por este derecho es cada vez menor. Pero es tarea de los Estados velar porque estos salarios se adecuen a las necesidades de las personas trabajadoras.
- f) *Calidad y formalización del trabajo.* Pese a los altos niveles de subempleo y autoempleo, los Estados deben trabajar por aumentar la protección a este tipo de población trabajadora, ampliando la base de cobertura de seguridad social y mejorando los sistemas de inspección laboral.
- g) *Inclusión de grupos específicos.* En este apartado la CEPAL se refiere no solamente a población con alguna situación de vulnerabilidad tales como personas con discapacidades, juventud, mujeres, entre otros; sino también a la protección especial para conciliación entre la vida laboral y familiar para aquellas personas trabajadoras con responsabilidades familiares. Estas medidas, evidentemente favorecerían a las mujeres que tradicionalmente han sido asignadas a tareas de cuidado, pero bajo ciertas circunstancias —tales como horarios flexibles para hombres y mujeres con este tipo de responsabilidad—, podría favorecer la incorporación de más hombres

a las tareas de atención de niños, niñas y personas mayores.

3.2 Desde la sociedad civil

Organizaciones de la sociedad civil también han desarrollado propuestas para mejorar las posibilidades de aprovechamiento de los acuerdos comerciales respecto a los temas laborales.

La Indicativa Comercio Integración y Desarrollo y la Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción al Desarrollo (CID y ALOP, respectivamente), propusieron para 2008 una serie de principios que debería regir la negociación de la AdA. Éstos deberían referirse a nueve aspectos fundamentales. El AdA debería:

- Establecerse en función de proteger y respetar los derechos humanos de los pueblos centroamericanos y tener como meta el desarrollo humano sostenible.
- Contribuir al fortalecimiento de una integración regional centroamericana incluyente.
- Ser un proceso democrático, con divulgación oportuna de información y mecanismos ágiles de seguimiento.
- Permitir a CA negociar como un bloque
- Garantizar una participación real y efectiva de la sociedad civil.
- Reconocer las asimetrías entre las regiones
- Incorporar los aspectos relacionados con la promoción y el respeto de los derechos humanos.
- Abogar porque no se modifique el eje central de la relación histórica entre las dos regiones, marcada por el diálogo político y la cooperación al desarrollo.
- Determinar el impacto del AdA en CA.

La propuesta de estas organizaciones tenía sugerencias en varios temas que serían abordados: Diálogo político, cooperación y comercio. El primero, debería ser el punto de referencia para los demás componentes y un instrumento fundamental para proteger y respetar los derechos humanos, los valores democráticos y el Estado de Derecho. Es dentro de este componente que la propuesta menciona el tema la-

boral, bajo la modalidad de respeto a los derechos de los trabajadores y trabajadoras, así como la creación de empleo decente.

En cuanto a la cooperación, se postula que el AdA debería adecuar el plan establecido en la Estrategia Regional 2007-2013 y la estrategia País 2007-2013 a las necesidades de desarrollo de Centroamérica, asegurar la participación de la sociedad civil y mantener como objetivos primordiales el respeto a los derechos humanos, desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza, consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, la cohesión social y la integración regional.

También en el rubro de cooperación se incluye el tema laboral y la propuesta acá es que la cooperación ayude a que el enfoque de género se incorpore a la política económica para asegurar la inserción de las mujeres en condición de igualdad, fortalecer la aplicación y el respeto de los derechos de las personas trabajadoras, especialmente los orientados a garantizar la estabilidad laboral; la organización sindical y el diálogo con sindicatos. El documento también lanza la propuesta de homologar la legislación laboral centroamericana hacia estándares más altos.

En materia de comercio, el AdA debería mantenerse como promotor del desarrollo humano sostenible, respetando las asimetrías entre las partes, teniendo claros los posibles impactos, manteniendo para Centroamérica un trato especial y diferenciado que reconozca las condiciones propias, productos sensibles y vulnerabilidades de la región y dejando por fuera de la negociación los productos agrícolas subvencionados.

Para el 2009, la Iniciativa CID lanzó una nueva propuesta para las negociaciones. En esta ocasión, el tema laboral era uno de los centrales del documento. De hecho, se sugiere directamente la inclusión de un capítulo meramente laboral dentro del AdA lo cual representaba una novedad respecto a la forma en que la UE ha negociado sus tratados comerciales ya que en ningún caso, se ha incorporado un capítulo acerca de este tema.

Para la CID, el capítulo laboral debería estar regido por seis principios:

- Reconocimiento de que la persona humana es el elemento principal de cualquier acuerdo político, comercial o de cooperación y por lo mismo, el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales serían indicadores para evaluar el desempeño del acuerdo en todos sus aspectos, incluidos los comerciales
- Impulso a reglas de comercio justo que mejore la calidad de vida en CA.
- Promoción de un proceso de homologación hacia arriba de las legislaciones laborales centroamericanas.
- Promoción de mecanismos de participación de actores del mundo del trabajo (empresas, trabajadores y trabajadoras, y gobierno).
- Uso de instrumentos y tratados internacionales en materia de derechos humanos como guía para los acuerdos en el AdA.
- No promoción del comercio y la inversión a través del debilitamiento del respeto a los derechos laborales contemplada en la legislación CA.

El capítulo laboral debería tener un fuerte énfasis en la promoción del respeto a los derechos de las personas trabajadoras, a través de disposiciones que mantengan la normativa laboral y los convenios de la OIT como un piso y una base que no limite posibles mejoras, que mantengan la soberanía nacional —pero que permitan el reconocimiento de tribunales o instancias internacionales competentes respecto al tema laboral— que promuevan la participación de la sociedad civil y que dejen claramente establecida la obligatoriedad del cumplimiento de las obligaciones laborales para el disfrute de los beneficios del AdA.

La propuesta de la Iniciativa sugiere que el capítulo laboral haga énfasis en el respeto a los derechos fundamentales de la OIT⁵ y al fomento del empleo decente.

5. Libertad de asociación y negociación colectiva, eliminación de trabajo forzoso e infantil, eliminación de la discriminación en el trabajo y ocupación, protección a la maternidad y derecho a la seguridad social.

CID también propone medidas para administrar el capítulo laboral y una institucionalidad *ad hoc*. La administración del AdA debería estar a cargo de un Comité Consultivo establecido por las partes con la participación de sectores interesados y convocados de manera amplia de tal forma que se asegure la representatividad de los miembros. Este comité tendrá mecanismos de participación equitativa entre sus integrantes y sus resoluciones resultarían vinculantes.

Para el manejo concreto del capítulo laboral la Iniciativa CID propone un Consejo de Asuntos Laborales formado por representantes de departamentos o ministerios de trabajo de las partes, organizaciones laborales y de defensa de trabajadores y trabajadoras. Éste consejo canalizaría las quejas que hubiere por incumplimientos del capítulo y realizaría las investigaciones correspondientes. Las quejas pueden ser sobre estados o sobre empresas y de comprobarse violaciones sistemáticas a los derechos laborales, el Consejo podría imponer multas o sanciones a empresas o a estados.

Para conducir el monitoreo del plan remedial se instalaría la figura de un Fiscal Laboral quien tendría a su cargo, además, la elaboración de informes de desempeño de las partes respecto al capítulo laboral.

El AdA ciertamente integra una instancia de administración del tratado llamada Consejo de Asociación. Éste se encargará de supervisar el cumplimiento del AdA, está formado por funcionarios a nivel ministerial de la UE y CA y se reunirá periódicamente para resolver cuestiones que surjan en el marco del AdA. Sus resoluciones son vinculantes y estará asistido por un Comité de Asociación formado por representantes de las partes. A su vez, el Comité tendrá integrados algunos sub comités que le auxiliarán en sus tareas. Éstos podrán ser formados por áreas temáticas (de hecho, el AdA establece un sub comité de cooperación) o eliminados a criterio del Comité de Asociación.

Paralelo al Comité de Asociación, se establece en el AdA un Comité parlamentario compuesto por representantes del parlamento europeo y

centroamericano, así como un Comité Consultivo mixto, en el que participaría la sociedad civil correspondiente a la institucionalidad regional de cada una de las partes.

Pero, además, CID propone que el tema laboral sea abordado también en el área de cooperación y en concreto solicita que se apoye el fortalecimiento de aquellas oficinas encargadas de la vigilancia del respeto a los derechos laborales, fortalecimiento de las organizaciones interesadas en la contraloría de las políticas de empleo y justicia laboral. También promueve el diálogo social entre actores interesados (empresa privada, trabajadores y trabajadoras y estado), ampliación de la cobertura de la seguridad social, atención a las PyME, formación profesional, apoyo a iniciativas de Responsabilidad Social Empresarial, así como mejoras en los reportes estadísticos y monitoreo de indicadores de empleo en la región y fomento de cadenas productivas.

Los temas laborales deberían asimismo, ser transversales a todo el Acuerdo de Asociación, inclusive en lo relativo a la negociación comercial, y establece algunos criterios tales como que las apertura comercial no provoque pérdidas de empleos o desregularización de las condiciones de trabajo existentes. El empleo deberá ser usado como criterio para la definición de productos sensibles en la negociación del Acuerdo y ubicar la generación de empleo decente como criterio de desempeño para las empresas.

Finalmente, el AdA debería contener una salvaguarda laboral para prevenir posibles efectos negativos del Acuerdo en el empleo, que no hubieran podido prevenirse durante la negociación, y establecer una garantía de fiel cumplimiento a las empresas que se beneficien del Tratado.

Algunas organizaciones laborales también han desarrollado propuestas en torno al AdA. Una de ellas es la presentada por la Confederación Centroamericana de Trabajadores y el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (CCT-ICAES, 2006). Ellos sugieren que previo a la ne-

gociación debieron realizarse cambios en las leyes laborales en todos los países de la región centroamericana y adoptar mecanismos de implementación efectivos de las mismas.

Una vez dentro del Tratado, sugieren, al igual que la Iniciativa CID, establecer un capítulo laboral en el cual se establezca el respeto a los derechos de los trabajadores y trabajadoras, especialmente los relativos al trabajo infantil, derechos de personas adultas mayores, formación para personas con discapacidad, mujeres, igualdad de género, indígenas; entre otros grupos en situación de vulnerabilidad. Asimismo, enfatizan la importancia de asegurar la estabilidad en el empleo, por lo que se hace necesario regular mejor los contratos de trabajo y las jornadas laborales.

Estas organizaciones sostienen que el Acuerdo debe garantizar, además, los derechos a la libertad de organización sindical, negociación colectiva y huelga; así como la ampliación de la seguridad social.

CCT y el ICAES también hacen propuestas sobre la administración del capítulo laboral y en concreto plantean la creación de una Superintendencia Centroamericana de Relaciones Laborales. Esta entidad estaría formada por representantes de gobierno, empresas y personas trabajadoras y tendría dentro de sus funciones fiscalizar las relaciones de empleo y un proceso de certificación internacional de cumplimiento de las relaciones laborales. Esto último se refiere a un esfuerzo de seguimiento y certificación de cumplimiento de derechos laborales, tales como: trabajo infantil, trabajo forzado, salud y seguridad laboral, libertad de asociación, no discriminación, medidas disciplinarias que no violenten los derechos de los trabajadores y trabajadoras, jornadas de trabajo; incluyendo sistemas de gerencia que garanticen sostenibilidad de buenas prácticas.

Otras instituciones a crear en el marco del AdA son el Instituto Centroamericano de Empleo que se encargaría de investigar las relaciones laborales en la región y elaboración de propuestas para la generación de empleo; y el

Banco Latinoamericano de Lucha contra la Pobreza que sería una entidad regional sin fines de lucro dedicada a impulsar créditos en condiciones favorables para PyME.

Finalmente, proponen una campaña de fomento a la Responsabilidad Social Empresarial, promoción de la participación ciudadana, cambios en el sistema educativo e implementación de una ecuación para el trabajo y la vida, y un sistema de asesoría laboral en web.

3.3 Propuestas nacionales

En todos los países de la región se han realizado propuestas en materia de empleo y derechos laborales, con distintos énfasis y con diversos enfoques. Para la OIT (2009) las medidas que los países habrían adoptado para enfrentar la crisis primordialmente están referidas a al ámbito financiero, fiscal, contención del gasto, medidas de estímulo a la reconversión y otras nuevas actividades productivas, entre otras. Pero también se habrían intentado redes sociales de apoyo para las personas en riesgo de perder sus empleos tales como cambios en las jornadas laborales en Costa Rica, uso de los salarios mínimos como mecanismos de ajuste en El Salvador, Nicaragua y Honduras; así como la promoción de los contratos temporales en infraestructura pública y compras públicas a pequeños productores de alimentos en Guatemala.

Todas estas medidas son defendidas desde los gobiernos con el argumento de proteger a los empleos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pero no han sido precedidas por una discusión en profundidad del significado de esos cambios de horarios y esos contratos temporales en términos de derechos laborales.

Adicionalmente, según señala OIT en el mismo documento, Guatemala y Honduras le estarían apostando a las transferencias condicionadas para mejorar las posibilidades de reconversión que permitan a la población trabajadora la re inserción a la seguridad social. Honduras añadiría, además, la entrega de alimentos; Costa Rica,

las transferencias condicionadas a jóvenes en edad escolar y El Salvador, más bien se habría decantado por reducción de impuestos a personas pobres y acceso gratuito a la educación.

Finalmente, Costa Rica, El Salvador, Guatemala la apoyarían el fomento a la actividad empresarial a través del acceso al crédito, Honduras le añadiría a esta medida algunas exenciones y diferenciaciones, mientras que Nicaragua se habría volcado al apoyo para el sector agrícola (p. 24 y 25).

En Guatemala, el gobierno de Álvaro Colom arrancó su gobierno con la promesa de generar 700 mil empleos durante su gestión. La idea estaba plasmada dentro del *Plan de los Cien Días* y contemplaba la instalación de una Red Nacional de Empleo (RENAE), para poner en contacto a la población desempleada con la iniciativa privada. La RENAE funcionaría en todas las cabeceras departamentales y operaría con base en un sistema informático con los datos de empresas y personas interesadas.

Esta propuesta habría sido presentada a los sindicalistas de la Central General de Trabajadores de Guatemala, quienes habrían manifestado su anuencia (El Periódico, 5 de febrero 2008).

Un año más tarde, el Ministerio de Trabajo anunció el Sistema Nacional del Empleo, la cual sería una política para generar más de 250 mil empleos. Este sistema operaría bajo la modalidad de ferias de empleo.

El gobierno guatemalteco también ha implementado algunas medidas en torno a otros temas de interés laboral, tales como el diálogo social tripartito del cual pueda arrancar una Agenda Nacional de trabajo decente. Según la OIT, el Ministerio de Trabajo de este país se encuentra realizando alianzas con el sector productivo del país para la generación de oportunidades de empleo (OIT, 2010).

En el caso de Honduras, para el 2008 se logra adoptar un Programa Nacional para el Empleo Decente 2008-2011 acordado entre las centra-

les sindicales más importantes, las gremiales empresariales más representativas y el gobierno. Dicho Programa pretendía fomentar la creación de más empleo de calidad y promover el cumplimiento de derechos y de ampliación de los servicios de seguridad social.

En 2009 y bajo los auspicios de OIT, logra instalarse la Comisión Técnica del Consejo Económico y Social que estableció una Comisión Técnica Tripartita permanente, para promover el diálogo.

Sin embargo, luego del golpe de Estado de mediados del 2009 el panorama ha sido menos estable en temas de empleo ya que casi toda la agenda nacional ha sido ocupada por las discusiones políticas en torno a modificaciones constitucionales y al golpe de Estado mismo.

El Salvador presenta un poco más de avances en estos temas. El Presidente Funes también ofreció en su toma de posesión la creación de más de 100,000 puestos de trabajo y apoyo para la juventud bajo el programa «Mi Primer Empleo». Adicionalmente, se instaló un Consejo Económico y Social (CES) cuyas funciones serían deliberar y monitorear el cumplimiento del *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, donde el tema laboral era uno de los principales. El CES pretende generar un pacto por el empleo. Asimismo, en 2010 se ha planteado un Plan de Acción Nacional de Empleo Juvenil para promover puestos de trabajo y capacitaciones para la población juvenil.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó para el caso salvadoreño una iniciativa de Pacto Nacional por el Empleo, en 2008. Este pacto debería regirse por principios tales como el reconocimiento que «La verdadera riqueza de una nación está en su gente», el entendimiento que aunque lo económico precede a lo social, no es un fin en sí mismo y que la producción es anterior al consumo.

El plan se plantea algunos objetivos tales como:

- Reducir el subempleo a menos de un 20%.
- Erradicar el trabajo infantil.

- Duplicar el PIB per cápita.
- Reducir la desigualdad en la distribución.
- Elevar los niveles de ahorro e inversión.
- Alcanzar 12 grados de escolaridad promedio.
- Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el caso de Nicaragua, los énfasis han estado en el fomento al diálogo social. Para el 2004 ya se había institucionalizado un mecanismo tripartito para definir una política nacional de empleo. Éste plan, sin embargo, ya había sido incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo de ese país.

El documento recoge una serie de iniciativas para fomentar la creación de empleo decente, tales como una política macroeconómica que garantice estabilidad, fortalecimiento del marco jurídico, desarrollo del sistema financiero, incentivos fiscales, fomento a la inversión privada, fomento a la inversión pública, apoyo al sector informal, economía campesina e indígena. También se propone la formación y capacitación a personas trabajadoras, el cumplimiento de los derechos laborales y la protección social (Trejos, 2006).

Para 2008, Nicaragua también cuenta con un Programa Nacional de Empleo Decente, suscrito por gobierno, empresas y sindicatos.

Las iniciativas de diálogo social abarcaron directamente a la actividad maquiladora, estableciendo una Comisión Tripartita para las Zonas Francas y para marzo de 2009 se logró firmar un Acuerdo de Emergencia Económica y Laboral por parte del gobierno, el sector laboral y el empresarial. Dicho acuerdo consistía en iniciativas para preservar el empleo y la estabilidad laboral en las empresas acogidas al régimen de zonas francas. El acuerdo establecía cinco compromisos cruciales: crear un clima de atracción de inversión, libre negociación de las condiciones de trabajo, establecimiento de la Comisión como foro de discusión y diálogo, incrementos al salario mínimo y establecimiento de comisariatos que lleven a bajos costos algunos productos de consumo básico para trabajadores y trabajadoras (OIT, 2009).

Costa Rica, por su parte también ha privilegiado la construcción de espacios de diálogo social y mecanismos de promoción de inversiones que generen empleo (Trejos 2006). Asimismo, ha incorporado el tema de empleo en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 dentro de las estrategias de desarrollo productivo. El Plan menciona «...es necesario lograr reducciones graduales

y sostenidas tanto del desempleo como de la pobreza, mediante la combinación de políticas productivas que generen puestos de trabajo formales bien remunerados y políticas educativas y de capacitación, que permitan a los trabajadores desarrollar las habilidades, conocimientos y destrezas necesarios para tener acceso a esos puestos de trabajo» (MIDEPLAN 2007).

4. ¿Cómo aprovechar mejor el AdA?

El AdA no parece demasiado prometedor en materia de mejoramiento al empleo y a los niveles de cumplimiento de los derechos laborales. Le hacen falta incentivos para que las empresas cumplan con las obligaciones de ley respecto a su personal, así como vínculos especiales que permitan ligar los temas de comercio a los relativos al empleo decente. En términos generales, el AdA presenta menores estímulos que los SGP, especialmente al SGP plus y que el CAFTA mismo.

Sin embargo, hay espacios que podrían aprovecharse por parte de las organizaciones interesadas en el mejoramiento del empleo y especialmente, en la promoción del empleo decente en el país. Con todo y las limitaciones, el Acuerdo ofrece ventanas y oportunidades.

Las ventanas abiertas en el AdA, deberán, eso sí, ser vistas a la luz de las distintas propuestas que se han elaborado desde la sociedad civil, organismos internacionales e incluso dentro de algunos países de la región, cuidando de mantener los derechos laborales y la creación de empleos de calidad como el pilar fundamental en la construcción de consensos que posibiliten, no sólo aprovechar el Acuerdo para salir al paso con necesidades de corto plazo, sino más bien, sentar bases para acuerdos más amplios y sostenibles, que respondan a las deudas históricas que los estados centroamericanos tienen con la ciudadanía social.

Adicionalmente, debería ponderarse la sinergia que podría llegar a establecerse entre este Acuerdo y otras disposiciones derivadas del CAFTA, las cuales ya han estado en ejecución por algunos años y algunos resultados han estado proveyendo.

Si bien, las disposiciones AdA no son vinculantes, sí abre algunos espacios desde los que es posible intentar construir una agenda a favor de mejores empleos en la región. Algunos de estos espacios son:

4.1. Reconocimiento de derechos laborales

El AdA reconoce los convenios fundamentales de la OIT y concretamente, establece que se implementarán y pondrán en práctica los siguientes:

- 138 sobre edad mínima para trabajar.
- 182 sobre las peores formas de trabajo infantil.
- 105 sobre trabajo forzoso.
- 29 sobre la abolición del trabajo forzoso.
- 100 sobre igualdad de remuneración.
- 111 sobre la discriminación en el empleo y ocupación.
- 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de asociación.
- 98 sobre derecho a sindicalización y negociación colectiva.

Este hecho permitiría fomentar una agenda que reúna como principios fundamentales estos mismos convenios y el compromiso de no negociar con estándares laborales a la hora de mejorar productividad y atraer inversión extranjera a la región.

Este reconocimiento resulta transversal y pueden argumentarse para todos los otros puntos en que el AdA permite algunas ventanas, para insistir con el empleo, tanto en la generación de puestos de trabajo dignos, como en el respeto a los derechos de las personas que ya cuentan con un trabajo remunerado.

4.2 Reconocimiento de la responsabilidad de los Estados en la protección de los derechos laborales

El AdA genera una oficina llamada Punto de Contacto que tendría como misión el monitoreo de los contenidos del capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible. Este comité estaría integrado por altos funcionarios de ambas regiones. En caso que se reciban quejas acerca del cumplimiento y que esta instancia no logre responder adecuadamente en un plazo de noventa días, el problema pasaría a ser conocida por una Junta de Comercio y Desarrollo, compuesta por funcionarios de alto nivel de cada país en cuestión. Esta junta no forma parte de los órganos de administración del tratado sino más bien se trata de una comisión ad hoc que estaría facultada para revisar quejas relativas al capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible.

Esta instancia puede asesorarse por un Panel de Expertos quienes estudiarían el caso y redactarían un informe de carácter público en que expondrían sus valoraciones acerca de la queja surgida, seguida por recomendaciones. Éstas no son vinculantes y no se prevé ninguna sanción para los Estados que se nieguen a no cumplir con las recomendaciones, pero, según los negociadores del Acuerdo⁶ se espera que

el hecho que el informe sea público, represente un incentivo para el cumplimiento.

Las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el fomento de empleos de calidad y en mejorar las condiciones de trabajo para la población, tiene un espacio para interponer las quejas que vayan resultando de los monitoreos que realicen respecto al cumplimiento de este capítulo así como de las propias denuncias recibidas en sus oficinas.

4.3 Reconocimiento de la autoridad de la OIT

Si bien, el AdA no tiene disposiciones vinculantes en relación con los contenidos del Capítulo de Desarrollo Sostenible, establece ciertos procedimientos que, dado el caso en que no haya acuerdo entre los estados y quienes presenten quejas, es posible que la OIT intervenga brindando asesoría para casos de conflicto durante la administración del tratado.

La OIT estaría ubicada en los primeros lugares de preferencia en lo que respecta a personas expertas en temas laborales e incluso, en tareas de intermediación entre los diferentes sectores. Esto podría dar un margen de confianza a todas las partes involucradas y, especialmente, a las organizaciones preocupadas por el cumplimiento de los derechos laborales.

4.4 Participación de sociedad civil

La participación de la sociedad civil está prevista dentro de la Junta de Comercio y Desarrollo o directamente en el Foro de Diálogo, que sería una instancia bi-regional con reuniones periódicas (al menos una por año) para discutir los avances del Acuerdo en la medida que se vaya aplicando. Este foro sería el lugar idóneo para dar a conocer el monitoreo que los diferentes sectores harían acerca de cómo el Acuerdo les estaría afectando, pero también, para escuchar propuestas.

6. Entrevista con Mariana Gómez, negociadora de Comercio y Desarrollo Sostenible para el EdA del Minis-

terio de Economía de El Salvador, sostenida el 19 de agosto 2010.

Sin embargo, siendo que el capítulo completo no está sujeto a los mecanismos de solución de controversias previsto dentro del mismo Acuerdo, este foro tampoco tiene procedimientos a seguir en caso de presentarse denuncias o quejas que no se hayan resuelto favorablemente por los puntos de contacto o la Junta de Comercio y Desarrollo. Tampoco hay una definición de cómo se llamaría a integrar estos cuerpos de diálogo social y de asesoría. Al igual que el CAFTA, no se discute acá la forma en que se garantizaría la legitimidad de representantes de la sociedad civil y empresarial (FUNDE, 2010). Esta es una batalla que deberá brindar la sociedad civil regional, tanto dentro de sus propios países como dentro de las organizaciones regionales establecidas para la participación de la sociedad civil, tales como el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA).

4.5 Impulso a la integración regional

La UE desde los inicios de la negociación dejó muy establecido que la tónica de la negociación era bi regional e impulsó fuertemente a que Centroamérica asumiera posiciones más regionales que nacionales. Este impulso queda asimismo, consignado en el documento final. En diversas de sus secciones aparece un claro apoyo a la institucionalidad regional y a las organizaciones que ya constituyen parte del entramado de organismos regionales.

Siendo que la debilidad institucionalidad es uno de los problemas que se dan a la hora de vigilar el cumplimiento de los derechos laborales, éste es un aporte que es posible aprovechar tanto para intentar algunas iniciativas que se ha propuesto desde la sociedad civil —tales como la creación de un Código de Trabajo Regional—, como para promover el monitoreo de cumplimiento de derechos transversalmente en la región. Asunto que ante situaciones como la migración intra regional y la expansión de empresas centroamericanas, podría resultar interesante. Esta posibilidad brinda, además, un espacio para darle seguimiento a una de las propuestas de la Iniciativa CID relativa a la ins-

tauración de la figura de una Fiscalía Laboral Regional, que podría tener funciones clave en el tratamiento de quejas que pudieran interponerse acerca del cumplimiento del Capítulo de Desarrollo Sostenible.

El acuerdo sostiene que la cooperación en este ámbito pretende reforzar el proceso de integración regional especialmente en áreas de desarrollo y mercado común, fortalecimiento de instituciones regionales, participación de la sociedad civil, desarrollo de políticas comunes y armonización de los marcos jurídicos, incluyendo las políticas económicas como el comercio, aduanas, agricultura, energía, transporte, comunicaciones, la competencia; así como políticas macroeconómicas en ámbitos como la política monetaria, fiscalidad y las finanzas públicas.

Asimismo, sostiene que la cooperación puede fomentar la coordinación de las políticas sectoriales en ámbitos como la protección del público consumidor, medio ambiente, la cohesión social, la seguridad, prevención y respuesta a los riesgos y desastres naturales, con especial atención a la dimensión de género.

4.6 Cooperación en temas de empleo

El tema del empleo y protección social, sin embargo, sí aparece en el capítulo de cooperación para el desarrollo, particularmente en la sección de desarrollo y cohesión social, lo cual es un avance en cuanto reconoce el papel primordial de éste en esos temas prioritarios. Literalmente el acuerdo dice «Las partes reconocen que el desarrollo social debe ir de la mano con el desarrollo económico, acuerdan que la cooperación tendrá por objeto reforzar la cohesión social mediante la reducción de la pobreza, la inequidad, la desigualdad y la exclusión social, en particular con vistas al cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM) y el objetivo acordado internacionalmente de promover una globalización justa y un trabajo decente para todos».⁷

7. Texto preliminar del AdA. El resaltado es nuestro.

El Acuerdo menciona, además, que cooperarán para promover y apoyar la ejecución de de «...políticas de empleo dirigida hacia el trabajo decente para todos y la creación de oportunidades económicas, con especial atención a los grupos más pobres y vulnerables y las regiones más desfavorecidas y medidas para promover la diversidad cultural en el trabajo (así como) los sistemas de protección social en el área de, entre otras cosas, las pensiones, salud, accidentes y desempleo, basado en el principio de solidaridad y accesible para todos».

Específicamente en materia de empleo, según el texto preliminar del Acuerdo «... las partes acuerdan cooperar para fomentar el empleo y la protección social a través de acciones y programas que tienen por objeto particular ... garantizar trabajo decente para todos, crear más inclusiva y buen funcionamiento de los merca-

dos de trabajo, ampliar la cobertura de protección social, el intercambio de mejores prácticas en el ámbito de la movilidad de los trabajadores y transferencia del derecho de pensión; promoción del diálogo social, garantizar el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo así establecidos por OIT y en especial los relativos a la libertad de asociación, negociación colectiva y no discriminación, abolición del trabajo forzoso e infantil e igualdad de trato entre hombres y mujeres».

Los compromisos abarcan asimismo, abordar cuestiones relativas a la economía informal, prestar atención a grupos desfavorecidos, mejorar la educación y la formación profesional, mejorar la salud y las condiciones de seguridad en el trabajo, mediante el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo; y estimular la creación de empleo y espíritu empresarial.

Conclusiones

El Acuerdo de Asociación (AdA) entre Centroamérica y la Unión Europea no ha sido aún ratificado ni ha entrado en vigor en los momentos en que se escribe esta propuesta. Sin embargo, con los documentos que se cuenta hasta el momento y con el conocimiento del curso de las negociaciones es previsible que el tratado contenga varios de los vacíos que ya se encontraban en otros acuerdos comerciales firmados previamente, especialmente en materia de empleo: falta de vinculación entre el empleo y el comercio y/o la inversión, débiles mecanismos para reforzar el cumplimiento de la ley laboral, pocos incentivos para la generación de empleos de calidad; entre otros.

El Acuerdo presenta, además, una mayor debilidad que el CAFTA en términos de trabajo, ya que ni siquiera contempla un capítulo especial para abordar esta temática. El empleo está subsumido en la dinámica del desarrollo sostenible en un capítulo especial del Acuerdo que ni siquiera resulta vinculante.

Sin embargo, pese a estas limitaciones el AdA sí abre algunas oportunidades para retomar las propuestas que se hicieron desde la sociedad civil interesada en el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Algunas de estas posibilidades tienen que ver con la participación en organismos de administración del Capítulo de Desarrollo Sostenible, desde los cuales se hace posible establecer un monitoreo del estado de cumplimiento del Acuerdo en temas laborales, presentar quejas y denuncias que, aunque no producirán efectos vinculantes, podrían conducir a documentos públicos que tienen algún poder disuasivo, especialmente en estos años en que la reputación de una empresa es vital para la venta de sus productos y promoción de su marca.

Asimismo, se fomenta la participación en instancias regionales lo cual podría conducir a un esfuerzo interesante de organización social regional con posibilidades de sentar precedente en materia de acciones reivindicativas laborales a nivel transnacional, y establecer alianzas con pares europeos.

Estas posibilidades, sin embargo, no son automáticas. El AdA carece de especificaciones acerca de cómo va a resolverse el tema de la representatividad en todas estas instancias y queda, pues, en manos de las mismas organizaciones la lucha por asegurarse una representación legítima.

Por otro lado, el capítulo de cooperación ofrece un espacio para concretar algunas propuestas concretas tales como la Fiscalía Laboral Regional, el monitoreo de condiciones de trabajo y empleo, fortalecimiento institucional para la vigilancia de derechos laborales y generación de empleo decente, apoyo a iniciativas de formación profesional, apoyo a pequeñas y medianas empresas, entre otros.

Sin embargo, estas posibilidades, al igual que la participación en instancias preestablecidas dentro del acuerdo, siguen estando sujetas a la misma capacidad de negociación de las organizaciones laborales interesadas.

El AdA queda debiendo mucho en términos de empleo decente. Sin embargo, las pequeñas opciones que quedan disponibles son espacios para ser usados en provecho del mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de la población centroamericana. El vaso puede verse medio vacío o medio lleno. Preferimos verlo medio lleno.

Bibliografía

- CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar caminos por abrir*. Brasilia.
- CEPAL (2010a) *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*.
- CID/ALOP (2008) *Principios y propuestas ante la negociación de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. San Salvador.
- CID/ALOP (2010) *La negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Balance y Alternativas*. San Salvador.
- CCT-ICAES (2008) *Observatorio para el Acuerdo de Asociación entre CA y la UE*. No. 9, 31 de octubre. http://www.cct-icaes.org/html/Observatorio/Boletin_Observatorio_9.pdf
- Compa Lance y Jeffrey S. Vogt (2001) «Labor Rights in the Generalized System of Preferences: a 20-year review». *Comparative Labor Law and Policy Journal*. Winter/Spring 2001.
- GMIES y CFL (2009) «Situación de derechos laborales en Centroamérica». Queja presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Laborales.
- Gobierno de El Salvador (2010). *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014* San Salvador.
- FUNDE y CID (2008) *Propuesta regional para integrar tema laboral en el acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. San Salvador.
- Iacoviello M y Zuvanic, L. (2008) «El servicio civil» en *Un gasto que valga. Los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana*, Machado R. (Ed). Publicaciones especiales sobre desarrollo No., 7 BID.
- IIDH (2009) *Identificación de iniciativas vigentes en la región relacionadas con derechos laborales, particularmente aquellos esfuerzos focalizados en labores de monitoreo y en grupos discriminados*. Programa Acceso Ciudadano a la Justicia Laboral en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Economía de El Salvador (2010). «Cierre de las negociaciones del Pilar Comercial. Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea». San Salvador. http://www.minec.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=33:pilarcomercial&Itemid=142
- OCDE, (2000). *Comercio Internacional y Estándares Laborales Básicos*. Versión traducida al español por la Secretaría del trabajo y Previsión Social. México. <http://www.oecd.org/dataoecd/38/36/1888610.pdf>
- OIT (2009) «Para recuperarse de la crisis: Un pacto mundial para el empleo» http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_101_span.pdf
- OIT (2009a) Observatorio de mercado laboral «Impactos de la crisis mundial en el mercado de trabajo de Centroamérica y República Dominicana».
- OIT (2009b) «Nicaragua. Comisión tripartita de zonas francas: diálogo social frente a la crisis» OIT Notas sobre la crisis.
- OIT (2010) *Proyecto Verificación de Cumplimientos de las Recomendaciones del Libro Blanco*. Resumen de informe regional Período agosto 2009 - enero 2010. http://verificacion.oit.or.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=188
- Pérez Saínz, J.P. «Los impactos de la globalización en el mundo laboral centroamericano». Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe 74, abril de 2003
- Pérez Saínz, J.P y Mora, M. (2007) *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*. FLACSO, San José Costa Rica.
- PNUD (2008) *Elementos para un pacto nacional de empleo y cohesión social*. San Salvador.
- Quinteros, C. (2002) «Globalizando la acción social». *Realidad*. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA. San Salvador No.90, Noviembre-Diciembre 2002.
- SAI (2008) Alcances y logros de las capacitaciones del proyecto CIMCAW a fábricas e inspectores de los ministerios de trabajo de la región centroamericana y República Dominicana.
- Trejos, J.D (2006) *Problemas y políticas de empleo en Centroamérica*. Serie Macroeconomía del desarrollo No. 47. División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile
- Volker Frank (2004). *Derechos laborales en el comercio internacional: Experiencias de la Cláusula Social*. Ecuador DEBATE N° 48. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate110.htm>. Visitado el 24 de agosto del 2004.



funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503)2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

Con el apoyo de:

