

BOLETÍN N°.2 • MAYO 2011

Desarrollo sostenible en DR-CAFTA: A cinco años de implementación

POR: CLAUDIA ORTIZ

Introducción

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA por sus siglas en inglés), incluye un capítulo laboral y uno ambiental. Ambos tienen como objetivo evitar que los países Partes generen una competencia desleal entre ellos (especialmente para atraer inversión extranjera) mediante el debilitamiento o falta de aplicación de sus leyes laborales o ambientales. Sin embargo, desde la perspectiva de algunas organizaciones de la sociedad civil centroamericana, para los países de la región estas disposiciones del DR-CAFTA pueden ya resultar insuficientes, o bien, significar una oportunidad para que las instituciones competentes en materia laboral y ambiental fortalezcan su gestión.

1. Capítulo laboral

El capítulo laboral del DR-CAFTA está compuesto por tres elementos. Primero, el compromiso de aplicar efectivamente la legislación laboral, satisfaciendo los estándares mínimos establecidos en la Declaración de la OIT relativa

a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento,¹ además de garantizar el acceso a la justicia. El segundo elemento se trata de un conjunto de mecanismos institucionales y procedimientos diseñados para supervisar la implementación del capítulo: el Consejo de Asuntos Laborales, los Puntos de Contacto Nacionales y los Comités Consultivos Nacionales. El tercer elemento es un Mecanismo de Cooperación, en el que se definen las prioridades de cooperación para el fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades.

a. Fortalecimiento institucional y cooperación

Este aspecto ha sido el más destacable en materia laboral. Más allá del texto del capítulo, en la práctica la cooperación laboral ha sido llevada a cabo sobre la base del Libro Blanco,² un instrumento que si bien no tiene un vínculo jurídico con el DR-CAFTA, sí lo tiene en el plano político, ya que el primero se vuelve necesario

1. Este instrumento incluye los derechos de libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso; la abolición del trabajo infantil; y la eliminación de toda discriminación en materia de empleo y ocupación.
2. Su nombre completo es "La dimensión laboral en Centroamérica y República Dominicana construyendo sobre el progreso: Reforzando el cumplimiento y reforzando las capacidades".

para el efectivo cumplimiento del segundo. El Libro Blanco define las acciones a seguir en seis áreas prioritarias para mejorar las prácticas y el cumplimiento de los derechos laborales en la región: (1) Aplicación de la legislación laboral (libertad sindical y relaciones laborales), (2) presupuesto y personal de los Ministerios de Trabajo, (3) tribunales laborales, (4) género y discriminación, (5) trabajo infantil, (6) creación de una cultura de cumplimiento.

La cooperación derivada del tratado, orientada bajo los lineamientos del Libro Blanco, ha jugado un papel importante en el fortalecimiento institucional y del marco legal de los países centroamericanos y República Dominicana. Específicamente en El Salvador, pueden citarse logros tales como: la creación de la Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios, los esfuerzos sostenidos de capacitación a distintos sectores, en especial a funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Ministerio Público y tribunales laborales. Otros avances que pueden destacarse son el incremento sustancial en el presupuesto del MTPS, que ha permitido contratar mayor personal en las áreas de inspección, seguridad ocupacional y conciliación laboral; también se ha aumentado el número de inspecciones laborales y la población cubierta por las mismas.

En cuanto al marco jurídico, algunos sucesos importantes fueron la ratificación de los Convenios 87 y 98 de la OIT y las reformas constitucionales que han permitido la sindicalización en el sector público,³ así como la aprobación de la

Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo y la reasignación de competencia de 4 tribunales mixtos que pasarán a conocer exclusivamente de juicios laborales.

b. Desafíos pendientes

No obstante los avances, en la práctica las violaciones a los derechos laborales persisten. Distintos estudios⁴ dan cuenta de prácticas violatorias, tales como actitudes antisindicales (desde la existencia de listas negras hasta asesinatos de líderes sindicales), la discriminación hacia las mujeres (sobre todo frente a la maternidad) y los trabajadores migrantes, la flexibilización laboral generalizada y el incumplimiento de las condiciones de trabajo mínimas. Por otra parte, todavía existen serias restricciones de acceso a la justicia laboral que dificultan la exigencia de estos derechos. Estos desafíos se han visto agudizados por la crisis económica internacional.

A cinco años de vigencia del DR-CAFTA y de la implementación del Libro Blanco, tal parece que los avances alcanzados no han logrado seguirle el paso a estos desafíos. Pasar de lo formal a la práctica es indispensable para que las condiciones laborales de hombres y mujeres alcancen los estándares de trabajo decente, y que así los beneficios de la apertura comercial repercutan positivamente en la calidad de vida de las familias.

Este salto cualitativo implica emprender nuevas iniciativas que combinen el fortalecimiento institucional con la generación de condiciones macroeconómicas y sociales que favorezcan dinámicas laborales más justas e incluyentes: políticas de generación de empleo, reducción de la informalidad, diversificación de la estructura

3. Si bien este logro está contemplado en el plan de implementación del Libro Blanco, lo que impulsó la ratificación de los Convenios 87 y 98 fue la presión generada por la Unión Europea y el riesgo de perder los beneficios del SGP-plus. No obstante, ya se habían realizado estudios y análisis sobre la importancia de ratificar estos instrumentos.

4. GMIES (2007), WOLA (2009), IIDH (2009), FUNDE (2010).

productiva y aumento de la cualificación de la fuerza laboral, entre otras.

2. Capítulo ambiental

La estructura del capítulo ambiental del DR-CAFTA, bastante similar a la del capítulo laboral, contiene el compromiso de no dejar de aplicar la legislación ambiental, la creación de mecanismos institucionales que lo garanticen y el establecimiento de un esquema de cooperación para el logro de metas ambientales comunes a la región. Los dos últimos aspectos han sido los más destacables en el proceso de implementación.

a. Mecanismos institucionales del capítulo ambiental

Además del Consejo de Asuntos Ambientales (CAA) y los Puntos de Contacto Nacionales,⁵ se establece la Secretaría de Asuntos Ambientales (SAA) que tiene a su cargo la tramitación del procedimiento de comunicaciones ambientales. Esta última ha jugado un rol muy dinámico en el cumplimiento de su mandato y sobre ella centraremos las siguientes consideraciones.

Las comunicaciones ambientales son un mecanismo a disposición de los ciudadanos de cualquiera de los Estados Partes para que presenten denuncias relativas a la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental. Si el Estado no da una respuesta satisfactoria –y si la denuncia ha cumplido con los requisitos para proceder– la SAA emite un informe que reco-

ge los hechos identificados durante la tramitación del procedimiento. Este informe de hechos puede hacerse público con el voto favorable de al menos un miembro del CAA.

La publicación del informe de hechos funciona como una suerte de sanción moral al Estado en cuestión, dejando en evidencia frente los demás Estados la inaplicación de su legislación ambiental. Esta medida no tiene efectos vinculantes ni implica una sanción económica, por lo que dependerá de la buena voluntad de los Estados que la denuncia sea considerada y sus demandas de fondo, solventadas. Lo anterior es un reflejo de la timidez con la que se abordó en DR-CAFTA la creación de mecanismos para garantizar la protección del medio ambiente.

De un análisis del diseño del mecanismo se observa que son los mismos Ministros de Medio Ambiente quienes forman parte del CAA, de modo que a nivel regional deben decidir si señalan el incumplimiento (a través de la publicación del informe de hechos) de las responsabilidades que a nivel nacional les competen. Ante esto, existe el riesgo de que los señalamientos de la ciudadanía caigan en saco roto. Sin embargo, también es posible que los ministros reciban favorablemente la retroalimentación que hagan los ciudadanos mediante los señalamientos ambientales elevados a nivel regional. La vigilancia de este “ojo regional” podría constituir una interpelación más poderosa que los mecanismos nacionales ordinarios; creando así un círculo virtuoso de vigilancia ciudadana y cumplimiento institucional. Sin embargo, para que estos efectos positivos se vuelvan realidad, los funcionarios integrantes del CAA deben consolidar una voluntad política comprometida a la protección del ambiente.

Debe reconocerse que la SAA ha propiciado el acceso a la información, publicando todos los expedientes de las comunicaciones ambientales, lo que permite dar seguimiento a cada caso.

5. El CAA supervisa la implementación del capítulo y da seguimiento a las actividades de cooperación. Los Puntos de Contacto se encargan de la comunicación e intercambio de información entre los gobiernos, además coordinan la cooperación y la agenda del CAA.

Por otra parte, sus importantes esfuerzos de divulgación sobre el uso del mecanismo deben seguirse profundizando, especialmente entre profesionales del Derecho vinculados a organizaciones ambientalistas y de derechos humanos.

b. Cooperación ambiental

Las autoridades nacionales reconocen que lo más notable del DR-CAFTA ha sido la cooperación derivada del acuerdo, la cual ha sido fundamental para fortalecer las capacidades institucionales de los Ministerios de Medio Ambiente otorgando más recursos, equipo y asistencia técnica especializada. A partir de esto los Ministerios han adquirido mayor autoridad y capacidad de atender y resolver denuncias ambientales, incluso las de alta complejidad.⁶ No obstante lo anterior, también se señala que la cooperación estadounidense tiene algunas debilidades, en especial que se ejecuta a través de implementadores que cobran costos de intermediación altísimos y no dejan capacidad instalada en los países receptores, por lo cual se prefiere la cooperación que se ha recibido de agencias, de naturaleza más horizontal.

c. ¿Qué hace falta?

De forma similar al tema laboral, luego de cinco años de implementación del DR-CAFTA, es

6. Entrevista a Salvador E. Nieto, punto focal del CAFTA-DR. MARN, El Salvador. Realizada el 18 de marzo de 2011.

momento de traducir los logros institucionales en resultados tangibles de protección ambiental. Valdría la pena desarrollar una herramienta de evaluación de los avances que ha promovido la cooperación, tanto a nivel gubernamental como en el impulso de iniciativas privadas verdes. Podría hablarse de una suerte de “proceso de verificación” similar al del Libro Blanco en materia laboral.

3. Conclusiones

Las políticas comerciales no pueden separarse de los aspectos laboral y ambiental. La calidad de vida de la fuerza laboral y la integridad medioambiental suelen sufrir las presiones más fuertes frente al comercio exterior y las inversiones; protegerlas es clave para que las dinámicas del libre comercio jueguen a favor del desarrollo sostenible y no en contra. En ese sentido, un criterio fundamental para evaluar el éxito o fracaso del DR-CAFTA es su ganancia social; reflejada por un lado en la calidad y cantidad de empleos generados, y por otro la garantía de que el aprovechamiento de los recursos naturales se hace de manera sostenible. Si las obligaciones comerciales adquiridas por nuestros países no potencian el desarrollo humano mediante la creación de trabajos decentes y si se compromete la integridad de nuestra riqueza ambiental, habremos dado mucho a cambio de muy poco.

Con el apoyo de:



funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

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