



Marzo de 2004

Protecciones débiles para los derechos laborales en el CAFTA: Por qué es necesario oponerse al acuerdo actual

Un informe de Human Rights Watch

El 20 de febrero de 2004, el Presidente George W. Bush notificó al Congreso de su intención de firmar el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA por sus siglas en inglés)—un acuerdo recientemente negociado por los Estados Unidos con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. De acuerdo con la legislación estadounidense, el presidente debe aguardar noventa días desde la fecha de notificación antes de proceder a la firma del tratado y puede enviarlo al Congreso para que sea sometido a votación en cualquier oportunidad a partir de ese momento.¹

Los partidarios del libre comercio suelen argumentar que, entre sus beneficios, se encuentran un mayor bienestar para los trabajadores y un respeto más estricto de sus derechos. Human Rights Watch no toma posición sobre el libre comercio en sí, aunque mantiene un interés activo en los derechos humanos de los trabajadores. Consideramos que los tratados de comercio pueden brindar una oportunidad significativa de presionar para promover los derechos de los trabajadores, pero sólo cuando existen derechos laborales substanciales y mecanismos que permitan hacerlos cumplir incorporados en la trama de los acuerdos.

El vínculo inherente entre los derechos laborales y el comercio se encuentra ampliamente reconocido. La Autoridad Bipartidaria para la Promoción del Comercio, o la autoridad de la “Vía Rápida,” convertida en ley por el Presidente Bush el 6 de agosto de 2002, fija entre los objetivos generales de negociación para todos los tratados de libre comercio futuros en los que los Estados Unidos sea parte “la promoción del respeto de los derechos de los trabajadores.”² Tal vez en reconocimiento de este objetivo general, las autoridades encargadas de redactar el CAFTA incluyeron las disposiciones en materia

¹ Acta de Comercio de 2002, Sec. 2105(a)(1)(A), (C). El Acta de Comercio de 2002 establece que el presidente debe notificar al Congreso por lo menos noventa días antes de ingresar en un tratado de libre comercio. Sin embargo, una vez que el Congreso recibe el acuerdo, no puede modificar su texto y sólo puede votar para aceptarlo o rechazarlo tal como fuera enviado. Véase, por ejemplo, La Casa Blanca, *El Presidente Firma el Acta de Comercio de 2002: Comentarios del Presidente Durante la Firma del Acta de Comercio de 2002*, 6 de agosto de 2002, <http://www.whitehouse.gov> (obtenido el 26 de febrero de 2004).

² Acta de Comercio de 2002, Sec. 2102(a)(6).

de derechos laborales. Por las razones que se indican a continuación, sin embargo, concluimos que tales disposiciones son esencialmente inadecuadas.

La versión substancialmente terminada del CAFTA, hecha pública el 28 de enero de 2004, no incluye protecciones adecuadas para los derechos de los trabajadores. Ni siquiera exige el cumplimiento de las normas internacionales más básicas en materia de derechos laborales y, de modo específico, no protege los derechos de las mujeres trabajadoras contra la discriminación. Mientras el acuerdo exige que los países respeten su propia legislación en materia laboral, que puede o no encontrarse de acuerdo con los estándares internacionales, brinda un mecanismo débil para asegurar el cumplimiento de este compromiso limitado. Tampoco exige que las Partes, en la aplicación de su legislación laboral, incluyan garantías procesales y brinden soluciones adecuadas para subsanar cualquier tipo de violación. Finalmente, mientras el CAFTA crea un mecanismo de cooperación laboral y de desarrollo de capacidades, que algunos funcionarios gubernamentales han calificado como una herramienta clave para promover los derechos laborales, no existe garantía alguna de financiamiento y, consiguientemente, no hay garantía de que tal mecanismo funcione, y mucho menos de que cumpla con su función.

Tal como se detalla a continuación, la legislación y las prácticas laborales vigentes en la región generan serios motivos de preocupación. El CAFTA brinda un incentivo muy débil, sin embargo, para que las Partes mejoren la protección de los derechos humanos de los trabajadores.

En el caso de que el presidente pretenda que el Congreso apruebe el CAFTA en su estado actual, éste deberá rechazar el acuerdo, dejando en claro que no tolerará un CAFTA donde no se respeten los derechos humanos de los trabajadores. En cambio, el CAFTA deberá ser renegociado de manera tal de incluir disposiciones más sólidas que efectivamente protejan los derechos laborales.³

No protección de los estándares internacionales en materia de derechos laborales

El CAFTA no exige que la legislación laboral interna de los países cumpla con las normas internacionales básicas que han sido establecidas por las convenciones de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En cambio, el acuerdo solamente establece disposiciones exhortatorias donde se recomienda a las Partes involucradas en el CAFTA que “procurará[n] asegurar” dicho cumplimiento y que no “prom[uevan] el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o [la]

³ En teoría, los poderes ejecutivos de los países miembros del CAFTA todavía pueden ponerse de acuerdo para enmendar el texto negociado de manera tal que incluya estas protecciones. En la práctica, sin embargo, no demuestran voluntad política necesaria para hacerlo y han enviado, en cambio, fuertes señales de que las disposiciones en materia laboral incluidas en el CAFTA revisten carácter final. Como consecuencia, quedan dos opciones para alcanzar protecciones más sólidas para los derechos de los trabajadores en el CAFTA: la asunción de un nuevo gobierno en uno de los países del CAFTA que exija que el acuerdo sea renegociado para que incluya dichas disposiciones; que los poderes legislativos de los Estados Partes rechacen el pacto comercial y lo devuelvan para que sea renegociado, afirmando enérgicamente que no aprobarán un CAFTA que incluya protecciones débiles para los derechos de los trabajadores.

reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna.”⁴ Las Partes que violen estas disposiciones no enfrentarán consecuencias significativas dado que el acuerdo no contempla la posibilidad de multas o de sanciones ante tales violaciones.

Actualmente, la legislación laboral centroamericana no cumple, por mucho, con los estándares internacionales. Por ejemplo, en diciembre de 2003, Human Rights Watch informó que la legislación salvadoreña que regula el derecho a la libertad de asociación no protege adecuadamente dicho derecho. Las suspensiones de los trabajadores pueden ser, y de hecho son, manipuladas de manera tal de perjudicar a los afiliados sindicales; el proceso de registro de los sindicatos resulta excesivamente complejo; la discriminación antisindical en el proceso de contratación no se encuentra prohibida de manera explícita; y las protecciones contra los despidos y suspensiones antisindicales son débiles y pueden ser fácilmente evadidas.⁵ El CAFTA no exige que El Salvador, o que cualquier otra Parte del acuerdo, enmiende estas fallas, ni prohíbe que los países debiliten su legislación laboral interna aún más.

- Un CAFTA renegociado deberá exigir explícitamente que la legislación laboral interna de las Partes satisfaga las normas internacionales y hacer que la violación de este requisito sea punible con multas o sanciones.

No protección de las mujeres trabajadores contra la discriminación en el plano legal o en la práctica

El CAFTA exige a los países que apliquen su legislación laboral existente, estableciendo que “[u]na Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes.”⁶ Aunque la definición de “legislación laboral” empleada en el CAFTA incluye los estatutos o regulaciones que gobiernan cinco “derechos laborales internacionalmente reconocidos”⁷ que se encuentran explícitamente enumerados en el acuerdo, excluye las leyes relacionadas a la eliminación de la discriminación laboral y en el lugar de trabajo—uno de los cuatro derechos laborales claves identificados en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.⁸ Por lo tanto, en el marco del CAFTA, los Estados no se encuentran obligados a asegurar que su legislación interna contra la discriminación se encuentre en conformidad con los estándares internacionales, y ni siquiera están obligados a aplicar su legislación existente. Ante esta situación, por ejemplo, Guatemala podrá seguir

⁴ Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica, arts. 16.1, 16.2(2).

⁵ Véase Human Rights Watch, *Indiferencia intencionada: Inacción del gobierno de El Salvador en la protección de los derechos de los trabajadores* (Nueva York, NY: Human Rights Watch, diciembre de 2004).

⁶ Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica, art. 16.2.

⁷ *Ibid.*, art. 16.8. El CAFTA define la “legislación laboral” como las leyes y regulaciones “directamente relacionadas con”: el derecho de asociación; el derecho de organizarse y negociar colectivamente; la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; una edad mínima para el empleo de niños y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, 86a Sesión, Ginebra, 18 de junio de 1998.

permitiendo la práctica ampliamente difundida de discriminar, ilegalmente, a las mujeres embarazadas en las zonas francas del país y, aún así, cumplir con las disposiciones incluidas en el CAFTA.⁹

- Un CAFTA renegociado deberá definir el concepto de “legislación laboral” de manera de incluir aquellos estatutos y regulaciones directamente relacionados a la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación, consiguientemente requiriendo que los países apliquen efectivamente su legislación laboral contra la discriminación.

Fracaso en asegurar reparaciones internas adecuadas

En el marco de la legislación internacional, todas las personas tienen derecho a una reparación efectiva, establecida por las autoridades estatales competentes, ante una situación de violación de sus derechos humanos.¹⁰ Utilizando un lenguaje muy similar al empleado en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (NAALC por sus siglas en inglés)—el acuerdo que se ocupa del aspecto laboral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés)—el CAFTA alienta a los países, aunque no los obliga, a adoptar ciertas “garantías procesales” para la aplicación de su legislación laboral interna. Concretamente, el CAFTA establece que las Partes deberán asegurar un “adecuado acceso” a tribunales que sean “justos, equitativos y transparentes” para reparar las violaciones a la legislación laboral.¹¹ Sin embargo, en el marco del CAFTA no se puede obligar a las Partes a cumplir con estas disposiciones y, en el caso de que un país no las respete, no deberá enfrentar sanciones significativas.

Actualmente, los tribunales laborales de la región no llegan a brindar reparaciones efectivas ante los casos de abusos a los derechos de los trabajadores. Por ejemplo, el CAFTA establece que “las resoluciones finales según amerite el caso” en los procesos de los tribunales laborales deberán “bas[arse] en información o pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas.”¹² Human Rights Watch ha documentado, sin embargo, que la “oportunidad de ser oídos” para los trabajadores que buscan una reparación legal en los tribunales laborales de El Salvador suele ser una ficción legal. Los trabajadores deben presentar un mínimo de dos testigos para defender sus casos, pero sus compañeros de trabajo se muestran poco dispuestos a presentar testimonio por miedo a sufrir represalias de parte de los empleadores, y El Salvador carece de protecciones efectivas para los “informantes” que permitan aliviar este tipo de temores. Consecuentemente, los trabajadores suelen ser incapaces de satisfacer los requisitos para la presentación de pruebas y, siendo incapaces de hacer que sus casos sean “oídos” por los tribunales, se les niega todo tipo de resarcimiento. Dentro del CAFTA, las Partes no se encuentran obligadas a corregir estos u otros obstáculos

⁹ Véase Human Rights Watch, *Del hogar a la fábrica: Discriminación sexual en la fuerza laboral guatemalteca* (Nueva York, NY: Human Rights Watch, enero de 2002).

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), A.G. Res. 2200A (XXI), 21 ONU GAOR Sup. (No. 16) en 52, ONU Doc. A/6316, 999 U.N.T.S. 171, 16 de diciembre de 1966, art. 2; Declaración Universal de los Derechos Humanos, A.G. Res. 217A (III), ONU GAOR 3a Sesión, pt. 1, en 71, ONU Doc. A/810, 10 de diciembre de 1948, art. 8.

¹¹ Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica, art. 16.3.

¹² *Ibíd.*, art. 16.3(3)(c).

similares para acceder a la justicia que enfrentan las víctimas de abusos a los derechos humanos ocurridas en sus lugares de trabajo.

- Un CAFTA renegociado deberá asegurar que el no establecimiento de “garantías procesales” para la aplicación de la legislación laboral interna se encuentre sujeto a un proceso de solución de controversias y a la posibilidad de multas o sanciones.

Incentivos inadecuados para aplicar la legislación laboral existente

La única disposición aplicable en materia de derechos laborales incluida en el CAFTA es la que requiere que los países deben implementar de manera efectiva su legislación laboral existente, aún cuando dicha legislación—como ocurre en muchas partes de América Central—no cumpla con los estándares internacionales. El acuerdo permite invocar un mecanismo de solución de controversias en el caso de que una de las Partes contravenga esta disposición,¹³ pero el mecanismo se encuentra plagado de resquicios que probablemente terminen debilitando significativamente la utilidad de dicho mecanismo en muchos casos.

En el caso de que un país no aplique su legislación laboral y las Partes involucradas en el CAFTA sean incapaces de resolver la disputa—o si, después de haber alcanzado una resolución, sus términos no son cumplidos—un grupo arbitral puede imponer una multa, la que se deberá pagar anualmente hasta que la violación sea subsanada. La multa anual deberá ser pagada directamente a un fondo administrado por una comisión multilateral de funcionarios gubernamentales de nivel ministerial (Comisión de Libre Comercio o CLC). La Parte reclamante sólo podrá suspender los beneficios arancelarios—hasta un monto equivalente al de la multa impuesta—en el caso de que dicha multa no sea cancelada.¹⁴

El CAFTA establece que la multa “se utilizará[] bajo [la] dirección [de la Comisión]” para financiar iniciativas laborales “pertinentes” en el país demandado, aunque no contiene salvaguardas explícitas que permitan asegurar que esto ocurra.¹⁵ En cambio, en una nota de pie, el CAFTA actualmente sólo incluye una “Nota de Negociadores” que establece que:

Las reglas modelo de procedimiento deberían estipular que la Comisión solicitará las opiniones de las Partes interesadas en sus territorios sobre cómo gastar los fondos en casos particulares. Las reglas, a su vez, deberían aclarar que los fondos podrían utilizarse para promover los objetivos del Tratado.¹⁶

¹³ *Ibíd.*, art. 16.2(1).

¹⁴ *Ibíd.*, art. 20.17(5).

¹⁵ *Ibíd.*, art. 20.17(4).

¹⁶ *Ibíd.*, art. 20.17(4), nota 13.

Más aún, aun en el caso de que los fondos sean utilizados en programas “pertinentes,” no hay garantía alguna de que el resultado final implique un aumento neto en los gastos destinados a iniciativas que apunten a proteger los derechos humanos de los trabajadores o a subsanar la contravención al CAFTA que llevó a dicha multa. No hay nada en el CAFTA que impida que una Parte altere su presupuesto para dar cuenta de una multa. En lugar de sumar el monto de la multa al presupuesto que ya ha sido asignado para programas vinculados al área laboral, el infractor simplemente puede reducir el presupuesto en un monto equivalente a la multa y desviar esos fondos originalmente designados para aquel propósito a otras áreas. A continuación puede utilizar la multa para compensar el presupuesto reducido y consiguientemente mantener el mismo nivel de gastos que antes, lo que resultaría en la ausencia de una nueva asignación de fondos para la aplicación de la legislación laboral y en pocas oportunidades de mejora. Dado que los beneficios arancelarios sólo pueden ser suspendidos si una Parte no cancela la multa, y no porque no subsana la violación, no existe manera de forzar una reparación. Por lo tanto, un país puede optar por pagar una multa de manera indefinida y gozar de los beneficios del CAFTA mientras, de manera sistemática, no aplica su legislación laboral.

Bajo este esquema, la amenaza de una multa anual probablemente sólo resulte en una aplicación más estricta de la legislación laboral en el caso de que la misma sea lo suficientemente elevada en relación a los gastos existentes del Ministerio de Trabajo del país infractor. Por ejemplo, en el caso de que Costa Rica, que cuenta con un presupuesto para su Ministerio de Trabajo para el año 2004 de más de \$80 millones de dólares, deba enfrentar una multa de \$15 millones de dólares (el máximo permitido bajo los términos actuales del CAFTA), podría recortar el presupuesto del Ministerio de Trabajo hasta aproximadamente \$65 millones de dólares, utilizar esta multa para reestablecer los fondos para los programas vinculados al área laboral a los niveles originales, y desviar el recorte de \$15 millones del Ministerio de Trabajo hacia otras prioridades nacionales. En este caso, el impacto de la multa establecida por el CAFTA sería insignificante, y la posibilidad de una multa adicional proporcionaría pocos incentivos para corregir la contravención al CAFTA. Por el contrario, al enfrentar multas por \$15 millones de dólares, Nicaragua, con un presupuesto para su Ministerio de Trabajo de poco más de \$3 millones de dólares, y El Salvador, con un presupuesto para su Ministerio de Trabajo de aproximadamente \$5.5 millones de dólares, serían incapaces de evadir el impacto de las multas en sus presupuestos nacionales a través del desvío de fondos. En tales casos, el impacto de la multa sería mayor, la posibilidad de una nueva multa sería vista como inconveniente, y—si los fondos fueran dirigidos a iniciativas verdaderamente “pertinentes”—la contravención al CAFTA podría ser corregida al menos parcialmente.

- El texto renegociado del CAFTA deberá requerir de manera explícita que las multas recogidas como consecuencia de la no aplicación de la legislación laboral nacional sean desembolsadas solamente para financiar iniciativas que se ocupen directamente de la contravención al CAFTA.
- Para garantizar que el mecanismo de aplicación de la única disposición obligatoria en materia de derechos laborales incluida en el CAFTA desaliente las violaciones, un

CAFTA renegociado deberá asegurar que, en el caso de que la Parte infractora no emplee los fondos de la multa para subsanar la violación, será penalizada al mismo nivel que si hubiera violado una disposición comercial. Esto aparejaría una pérdida financiera neta por violaciones reiteradas al CAFTA porque el infractor reincidente enfrentaría una suspensión de los beneficios arancelarios o debería pagar multas subsiguientes al Estado Parte perjudicado.¹⁷

Mecanismo de cooperación laboral y de desarrollo de capacidades insuficientemente financiado

El CAFTA crea un Mecanismo de Cooperación Laboral y de Desarrollo de Capacidades que, entre otras responsabilidades, tiene la función de llevar a cabo actividades de cooperación, de desarrollo de capacidades y de asistencia técnica.¹⁸ La Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) se ha referido a éste como a “un mecanismo innovador para impulsar los derechos laborales por medio de consultas especializadas y de programas específicos de capacitación” y una herramienta para “mejorar las leyes laborales y su aplicación y reforzar la capacidad de las naciones de Centroamérica para monitorear e impulsar los derechos laborales.”¹⁹

Estos objetivos no pueden ser alcanzados sin financiamiento adecuado. Sin embargo, el CAFTA no garantiza suficientes fondos para este mecanismo. Como consecuencia, el mecanismo en cuestión puede terminar fuertemente desfinanciado y, por lo tanto, resultar inefectivo. Es posible que esto ya haya comenzado a ocurrir. Por ejemplo, la propuesta de la administración Bush para el presupuesto del año fiscal (AF) 2005 recortaría el financiamiento para este tipo de programas. El presupuesto para el AF 2005 propone destinar \$18 millones de dólares para los programas internacionales de derechos laborales en todo el mundo, una reducción del 82 por ciento comparado con los \$99.5 millones de dólares asignados por el Congreso en el AF 2004. Si el CAFTA entra en efecto en el AF 2005, sólo habrá suficientes fondos para su Mecanismo de Cooperación Laboral y de Desarrollo de Capacidades si el Congreso de los Estados Unidos transfiere fondos de otras líneas del presupuesto.

- Un CAFTA renegociado deberá incluir un lenguaje que permita asegurar un financiamiento adecuado de su Mecanismo de Cooperación Laboral y de Desarrollo de Capacidades o, como mínimo, una “Nota de Negociadores” que indique que las reglas modelo de procedimiento del CAFTA—a ser establecidas por la Comisión de Libre Comercio antes de que el CAFTA entre en efecto—así lo harán.

¹⁷ En el caso de una violación comercial, la Parte reclamante puede suspender los beneficios arancelarios de efecto equivalente al perjuicio sufrido. Para prevenir las sanciones, la Parte demandada puede acordar pagar una compensación anual al país reclamante—típicamente equivalente al 50 por ciento del perjuicio—hasta que la violación sea eliminada. *Ibíd.*, art. 20.16.

¹⁸ *Ibíd.*, Anexo 16.5.

¹⁹ USTR, *Libre Comercio con Centroamérica: Síntesis del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica*, 17 de diciembre de 2003, <http://www.ustr.gov> (obtenido el 23 de febrero de 2004); USTR, *Estados Unidos y los Países de Centroamérica Concluyen un Histórico Tratado de Libre Comercio*, 17 de diciembre de 2003, <http://www.ustr.gov> (obtenido el 23 de febrero de 2004).

Conclusión

Dentro del CAFTA, tal como se encuentra redactado en la actualidad, las Partes tienen poco o ningún incentivo para fortalecer su deficiente legislación laboral, asegurar reparaciones adecuadas ante casos de abusos a los derechos de los trabajadores, proteger a las mujeres trabajadoras contra la discriminación, o mejorar la aplicación de su legislación laboral interna. El CAFTA deberá incluir disposiciones sólidas para salvaguardar los derechos laborales y mecanismos que permitan hacerlas cumplir, de manera tal de obligar a los países a dar estos pasos y crear un área de libre comercio donde los derechos de los trabajadores que producen bienes destinados a la exportación sean respetados. Actualmente no lo hace. El acuerdo, por lo tanto, deberá ser renegociado de manera tal de incluir protecciones más efectivas para los derechos humanos de los trabajadores. En el caso de que se solicite al Congreso aprobar la presente versión del CAFTA, éste deberá negarse, enviando un fuerte mensaje de que no brindará su apoyo hasta que las disposiciones laborales del acuerdo sean mejoradas.