

**UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/ EUSKAL HERRIKO  
UNIBERTSITATEA (UPV/EHU)**



**TESIS DOCTORAL: EL DR-CAFTA Y SUS IMPLICACIONES EN LAS  
RELACIONES LABORALES DOMINICANAS**

**DOCTORANDO**

**DELIGNE ALBERTO ASCENCIÓN BURGOS**

**DIRECTOR**

**DR. AITOR BENGOETXEA ALKORTA**

**DEPARTAMENTO: DERECHO ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL, Y  
FILOSOFÍA DEL DERECHO**

**PROGRAMA DE DOCTORADO: SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ESTADO Y  
DERECHO**

Santo Domingo, República Dominicana, 25 de Mayo 2017

# ÍNDICE DE CONTENIDO

Introducción.....	5
PARTE 1: Los Tratados de Libre Comercio y el DR-CAFTA.....	12
Capítulo 1	
Los Tratados de Libre Comercio en el actual orden mundial .....	12
1.1 Los tratados de libre comercio y la globalización neoliberal.....	12
1.1.2 Características de la globalización neoliberal.....	20
1.1.3 Las empresas multinacionales en la globalización.....	29
1.1.4. La globalización neoliberal, un nuevo modelo globalizante.....	33
1.1.5 Los TLC, instrumentos de la globalización neoliberal .....	38
1.1.6 Impacto de la globalización en el derecho.....	45
1.1.7 Derecho Laboral y la globalización neoliberal.....	50
1.1.8 Tendencia del empleo en los tiempos globales.....	54
1.1.9 Consideraciones finales sobre la globalización neoliberal.....	58
1.2 Características jurídicas y económicas de los TLC y otros acuerdos de integración regional.....	59
1.2.1 Los Tratados de Libre Comercio y su contexto histórico y geopolítico.....	59
1.2.2 Relación entre los TLC y los Acuerdos de Integración Regional. Diferencias....	72
1.2.3 Los TLC desde la óptica del Derecho Internacional.....	100
1.2.4 Los TLC y las nuevas vías jurisdiccionales: OSD, CIADI y tribunales arbitrales.....	117
1.2.3.2 El Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) al servicio del nuevo modelo global.....	130
1.3 Principales actores del nuevo orden internacional.....	136
1.3.1 Empresas multinacionales.....	149
1.3.2 Organismos económicos internacionales.....	164
1.3.2.1. Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE).....	171
1.3.3 Transnacionalización del mercado.....	174

## Capítulo 2

El DR-CAFTA y las características económicas y sociales de los Estados concertantes .....	183
2.1 Rasgos esenciales y alcance del DR-CAFTA .....	183
2.2 Naturaleza jurídica y comercial del DR-CAFTA.....	192
2.3 Asimetría económica y social entre Los Estados Unidos y Centroamérica .....	195
2.4 Entorno social de los países Centroamericanos y la República Dominicana ....	202
2.5 Las relaciones laborales en los Estados partes del DR-CAFTA.....	212
2.6 Las relaciones laborales en la República Dominicana.....	237

## Capítulo 3

3. El DR-CAFTA y la cuestión laboral .....	242
3.1 El capítulo laboral del DR-CAFTA, alcance y naturaleza jurídica.....	245
3.2 La cuestión laboral en Tratados de Libre Comercio.....	258
3.2.2 Las cláusulas laborales en los TLC.....	264
3.2.3 Incidencia de la cláusula laboral en los TLC.....	275
3.2.4 La cuestión laboral en algunos tratados.....	282
3.2.5 El Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Costa Rica (ACLCC).....	285
3.2.6 El TLC o NAFTA.....	286
3.2.7 Debilidad del NAFTA para regular la cuestión laboral: Caso KUKDONG.....	292
3.2.8 La cuestión laboral en otros TLC.....	295
3.2.9 Mercado Común del Sur –MERCOSUR-.....	297
3.2.10 Comparación entre el MERCOSUR y el NAFTA.....	300
3.3 Los Derechos Fundamentales de los trabajadores en los Estados centroamericanos.....	302
3.3.1 Situación de los Derechos Fundamentales del trabajo en Centroamérica.....	315
3.4 El régimen de sanciones del DR-CAFTA.....	320
3.5 El DR-CAFTA y el tema laboral en otros TLC.....	325

PARTE II: Las cláusulas laborales del DR-CAFTA en el contexto dominicano.....	345
Capítulo 4	
EL CONTEXTO LABORAL DOMINICANO.....	345
4.1 La legislación laboral dominicana.....	345
4.1.1 El derecho laboral latinoamericano.....	345
4.1.2 El derecho laboral latinoamericano en la actualidad.....	348
4.1.3 El derecho laboral dominicano.....	353
4.1.3.1 Génesis del derecho laboral dominicano.....	353
4.1.3.2 Principales fuentes del Derecho del Trabajo dominicano.....	356
4.1.3.3 La Constitución dominicana y el Derecho del Trabajo.....	357
4.1.3.4 La codificación laboral en la República Dominicana.....	360
4.1.3.5 Los nuevos desafíos del Derecho Laboral Dominicano.....	380
4.1.3.6 La jurisdicción laboral dominicana.....	389
4.1.3.7 Estado de la justicia laboral dominicana.....	392
4.1.3.8 Principales disposiciones normativas en materia laboral a partir de 1992.....	393
4.2 Los Actores de la relación laboral en la República Dominicana.....	397
4.2.1 El Ministerio de Trabajo.....	398
4.2.2 Los Trabajadores.....	408
4.2.2.1. El Movimiento sindical en la República Dominicana.....	413
4.2.2.2. Reseña historia del sindicalismo dominicano.....	416
4.2.2.3 Debilitamiento del sindicalismo dominicano.....	421
4.2.2.4. Retos del sindicalismo dominicano.....	425
4.2.2.5. El sindicalismo dominicano al amparo del Código de Trabajo.....	426
4.3 Los empleadores.....	430
4.3.1 Compendio histórico del movimiento patronal dominicano.....	431
4.3.1.1 Principales entidades patronales de la República Dominicana.....	438
4.3.1.2 El Sector empleador en los procesos de negociaciones de la integración comercial de la República Dominicana.....	446
4.4 El contexto socioeconómico dominicano.....	449
4.4.1 La población laboral dominicana.....	449
4.4.2. Modelo productivo de la República Dominicana.....	457

4.4.3. El DR-CAFTA y el contexto económico dominicano.....	462
4.4.3.2. Tipo de empleo en la República Dominicana.....	465
4.4.4. El salario de los trabajadores en la República Dominicana.....	472
4.5 Estado actual de los derechos fundamentales de los trabajadores en la República Dominicana.....	476
4.5.1. Situación de los derechos fundamentales del trabajo en la República Dominicana.....	479
4.5.2. Caso Padre Christopher Hartley.....	487
4.6 Ciudadanía y sindicatos como vigilantes de cumplimiento de las normas laborales.....	494
4.6.1. El caso de la cementera de Los Haitises.....	507
4.6.2. El 4% para la Educación.....	508
4.6.3. El caso de Loma Miranda.....	509
4.6.4. El caso de Odebrecht, empoderamiento social y Movimiento Verde.....	510
4.6.5. Movimiento Verde. Aportes.....	512
4.6.6. Papel del movimiento laboral dominicano en la actualidad.....	513
Capítulo 5	
Impacto del DR-CAFTA en el contexto laboral dominicano.....	516
5.1. El capítulo laboral del DR-CAFTA y la legislación laboral dominicana.....	516
5.2. Implicaciones del DR-CAFTA en la cuestión laboral dominicana.....	538
Conclusiones.....	549
Referencias Bibliográficas.....	570

## INTRODUCCIÓN

Para la República Dominicana su condición de país insular siempre le ha hecho estar pendiente de lo que pasa en tierras firme. Primero con España, ubicada al otro lado del océano y mucho después con los Estados Unidos. Esta condición desde muy temprano le impuso la situación de vincular sus relaciones políticas y económicas con países más grande y con influencia imperial. Por eso, siempre ha estado atenta a lo que pasa en el mundo, y su aislamiento geográfico no le ha impedido que en su territorio repercutan los influjos del modelo mundial imperante. Cuando Europa se batía en guerras intestinas entre reinos, algunos de esos pactos repercutieron en el país, al extremo que uno de ellos, el tratado de *Aranjuez*<sup>1</sup>, cambió la configuración de la isla, dividiéndola en dos (Haití y República Dominicana). Tampoco fue ajena a la *Guerra Fría*, esta situación afectó su entorno social, produciendo una guerra civil<sup>2</sup>. El neoliberalismo no es una excepción a esta tradición secular del país, sus efectos muy tempranos se dejaron sentir en estos lares, y el DR-CAFTA es una consecuencia directa de ello.

Su dependencia económica con los Estados Unidos, su principal socio comercial desde hace muchos años, ha llevado al país a mirar con atención los movimientos de ese Estado. Por esta realidad, observó, primero con atención y luego se vinculó a las negociaciones que desarrollaban los Estados Unidos y varias repúblicas de América Central con respecto a la concertación de un Tratado de Libre Comercio. Se hizo parte de estas rondas de conversaciones, y terminó siendo parte del Tratado de Libre Comercio de Centro América, los Estados Unidos y la República Dominicana, DR-CAFTA, por sus siglas en inglés, del que forman parte la República Dominicana, Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y los Estados Unidos. Tres años duró para el país el proceso de negociación y firma del TLC, 2003-2006.

---

<sup>1</sup> Tratado concertado entre España y Francia en 1777, mediante el cual se establecen los límites de la posesión francesa en la isla, dando como resultado lo que sería más tarde el surgimiento del Estado haitiano.

<sup>2</sup> En 1965 se produce una guerra civil en el país que produce una intervención militar de los Estados Unidos con 42 infantes de marina, bajo el pretexto de salvar vidas estadounidense, pero con el real propósito de impedir el triunfo de militares progresistas que habían depuesto el gobierno de facto del Triunvirato

Un tratado comercial siempre es importante para la vida de cualquier Estado, pero en el contexto internacional en que se desarrolla el DR-CAFTA, le imprimé una significación especial a la República Dominicana, debido a que sus efectos estarán asociados al modelo socio-económico del que es parte, la *globalización neoliberal*. Este modelo aún imperante, rige desde mediados de los años ochenta del siglo veinte. Múltiples son los efectos que produce este tratado, del cual se abordan principalmente sus efectos económicos en la vida de los Estados Partes del mismo, sobre todo, en la República Dominicana y Centro América, países en los que debido a su dimensión económica y social, sus efectos tendrán mucho más repercusión que en los Estados Unidos.

Esta tesis tiene por objeto analizar y reflexionar sobre una de las dimensiones menos enfocadas del DR-CAFTA en la República Dominicana, su dimensión laboral y cómo ésta repercute en las relaciones laborales de la República Dominicana. El DR-CAFTA pese a su carácter netamente económico, contiene un capítulo laboral que procura mantener el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores contenidos en la denominada Declaración de la OIT relativa a los Principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, o mejor conocida como la Declaración de la OIT de 1998. Asimismo, procura este capítulo, evitar que la vulneración a la legislación laboral de los Estados Partes del tratado, sea utilizada con fines comerciales. Con esta cláusula se pretende impedir que la cuestión laboral sea utilizada como *dumping social* para promover en forma ventajosa la actividad comercial.

La relación laboral es parte esencial del mantenimiento de la paz social de cualquier país y del fortalecimiento de su estado democrático de derecho. Por esto es importante analizar y reflexionar como medio de comprender la naturaleza de los TLC y sus implicaciones en la relación de trabajo de nuestra sociedad. Para lograr el objetivo fundamental de este trabajo, que es desentrañar el impacto del El DR-CAFTA en nuestras condiciones de trabajo, debe ser abordado desde los distintos ámbitos que permiten el análisis del tratado. Solo de este modo se podrá estar en condición de conocer sus implicaciones en el contorno de nuestro espectro laboral y de mitigar o amplificar sus efectos para que el trabajo cumpla con su función social.

Todo instrumento comercial está llamado a producir efectos que se extienden más allá del objeto puro del acuerdo. Siempre un tratado comercial sobrepasará la dimensión económica y producirá efectos en las condiciones laborales del lugar en donde se desarrolla. El trabajo como factor de producción de riquezas, no podrá ser dissociado de ningún ente económico. En el caso del DR-CAFTA, más allá de los efectos naturales que producen los TLC en la relación de trabajo, el tema laboral está contenido en el capítulo 16. Por esta razón la dimensión laboral del DR-CAFTA es enfocada en esta tesis desde los efectos que produce de modo natural como tratado comercial y de manera específica las disposiciones laborales contenidas en dicho capítulo.

Con el estudio en cuestión se pretende dar respuestas a una serie de interrogantes necesarias para logra el objeto del trabajo, que es determinar las implicaciones del DR-CAFTA en las relaciones laborales de nuestro país. Para lograr el propósito planteado, será posible a partir de comprender o interpretar el actual contexto internacional al que está vinculado este tratado comercial y encontrar las respuestas de una serie de cuestiones planteadas. Por qué los Estados Unidos han propiciado este tipo de acuerdo comercial cuando en otros tiempos promovieron otro tipo de iniciativa económica para los países de esta región. En los años ochenta del siglo pasado otorgaron un régimen de preferencia a las naciones de la región, a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, y más atrás a través de otras iniciativas de cooperación. Qué vinculación tiene el DR-CAFTA con el fenómeno globalizante y específicamente con la globalización neoliberal. Qué papel juegan los distintos protagonistas del actual orden internacional y cuál de ellos juega el rol estelar.

Un nuevo orden implica un paradigma diferente, y en ese tránsito se van construyendo las instituciones y los instrumentos que habrán de regirlo. En esa transición el derecho juega un papel fundamental en su rol de creador de las reglas que armonizan la convivencia de los actores o que legitiman ese marco de convivencia. Entonces, es necesario saber cómo ha sido impactado el derecho en el orden prevaleciente. Para entender el DR-CAFTA se precisa conocer, cuáles otros instrumentos sociales y comerciales rigen en el actual contexto internacional. El DR-CAFTA es un instrumento jurídico que pauta un tipo específico de relación comercial entre los Estados que lo



integran, por tanto, es necesario cuestionar su naturaleza jurídica y los efectos que ésta tendrá en la vida de los países Partes del mismo.

El DR-CAFTA no solo se desarrolla en un contexto internacional específico, sino que los Estados que lo conforman tienen sus propias realidades, razón que nos lleva a preguntar cuál es el tipo de relación social de esos Estados, y en ellos cómo se desarrollan sus vínculos laborales. Todo este abanico de miradas nos conducen a interiorizar en los efectos del tratado en el ámbito interno de la República Dominicana. Para lograr esto, y comprender los efectos de este acuerdo en el país, será necesario reflexionar sobre diversos aspectos de la vida social y económica de la República Dominicana. Conocer el tipo de modelo económico que predomina en el país, será esencial para determinar cómo se desarrollan nuestras relaciones laborales. En este propósito es importante analizar el funcionamiento del sistema jurídico que regula la sociedad dominicana. Todos estos y otros aspectos que se enfocan oportunamente en el cuerpo del trabajo, son necesarios para determinar las implicaciones de este instrumento comercial en los vínculos laborales del país.

Para el desarrollo de este trabajo investigativo, se ha partido como en distintas formas se ha expresado, desde el enfoque de un entorno general para iniciar, a partir de ahí, el recorrido investigativo que nos habrá de conducir hasta llegar a los aspectos particulares de los temas planteados. El camino trazado, nos ayudará encontrar respuestas a las interrogantes que nos hemos planteado como medio de determinar el objetivo de esta investigación. Esta tesis está fundamentada en documentos publicados por académicos, organismos e instituciones calificadas, algunas oficiales y otras privadas. Por la opinión de expertos, y mucho acopio de datos e informaciones de organismos internacionales relacionados con los temas abordados. Las distintas opiniones que hemos recolectado a lo largo de estos años de estudio sobre el tema, publicadas en libros, revistas científicas y especializadas, portales electrónicos y publicaciones en la web, en diarios de diversas modalidades, digitales y físicos. Todas estas opiniones son abordadas con respeto y consideración, con unas concordamos, con otras no, pero todas son de utilidad en el trabajo realizado. Unas servirán para

fundamentar nuestros planteamientos, otras para conocer opiniones y enfoque desconocidos y algunas como elemento de contraste.

Por ser el tema abordado en este trabajo cercano a nuestra realidad cotidiana, innegable es el esfuerzo hecho para apartar del mismo las ideas preconcebidas, las pasiones y el entusiasmo que despiertan muchos de los temas que se exponen. En la medida de lo humano se ha logrado apartar la subjetividad con que se exponen y enfocan las cuestiones desarrolladas. Que sucumban los conceptos preestablecidos al interés científico de descubrir la verdad, tan difícil de establecer en el campo de las ciencias sociales y jurídicas, cuyos fenómenos ocurren con un dimensionamiento distinto a como ocurren en las ciencias matemáticas y las naturales. En el derecho como en toda ciencia social el centro es el hombre con todas sus implicaciones y complicaciones.

Este trabajo tiene las limitaciones que representan la escasez de datos empírico, los cuales se sugieren en las conclusiones para que sean abordados en otra línea de investigación. Probablemente el esfuerzo que se hace en comprender las implicaciones del DR-CAFTA en la relación laboral dominicana, como la articulación de componentes de estos tratados y del propio fenómeno globalizante que se observan como separados, pero que tienen vinculación con la cuestión planteada, sea uno de los modestos aportes que este trabajo pudiese representar para la comprensión de cómo son afectadas nuestras relaciones laborales a la luz de instrumentos comerciales como el DR-CAFTA.

Con el propósito de dar respuesta a parte de los objetivos planteados cuando nos propusimos desarrollar esta tesis, se presenta la estructura que contiene los conceptos expuestos en esta parte introductoria. La tesis está compuesta de dos partes, conformada por cinco capítulos y diversos acápite. En la primera parte con el título de **Los Tratados de Libre Comercio y el DR-CAFTA**, dicho tema se desarrolla en los capítulos uno, dos y tres; la segunda parte, bajo el nombre de las cláusulas del **DR-CAFTA en el contexto dominicano**, en los capítulos cuatro y cinco.

En el Capítulo Uno se abordan los Tratados de Libre Comercio como parte del actual orden mundial. Para establecer dicha relación se enfocan los principales aspectos que configuran la globalización neoliberal; el papel de las multinacionales como uno de los principales actores del sistema; el impacto que produce en el derecho el actual orden,

específicamente en el derecho laboral. Más adelante se exponen las principales características de los TLC y se analizan otros instrumentos de concertación internacional, como los acuerdos de integración regional. De estos instrumentos del Derecho Público Internacional se exponen sus vínculos y diferencias con los TLC. Finalmente, en este capítulo se revisa el tema laboral de algunos TLC.

El Capítulo Dos contiene dos objetivos principales, describir los rasgos esenciales del DR-CAFTA y su alcance, así como analizar su naturaleza jurídica; el otro, presentar las características económicas y sociales de los países Partes del acuerdo. En este capítulo se confrontan las realidades socioeconómicas del bloque de Estados centroamericanos y de los Estados Unidos, a fin de evidenciar las diferencias entre estos países y la relación asimétrica entre ellos. También se aborda en la parte final del capítulo, las relaciones laborales en el seno de estos Estados.

El Capítulo Tres está más enfocado en el aspecto laboral del DR-CAFTA, objeto esencial de la tesis. En él se exponen el alcance y la naturaleza jurídica del DR-CAFTA. Y se enfatiza en un apartado especial, las principales características de los derechos fundamentales de los trabajadores y su estado actual en los países de Centro América. En este capítulo también se aborda el régimen de sanciones del acuerdo, las vías procedimentales y el tipo de penalidad que se impone a la parte transgresora del tratado.

La Segunda Parte se inicia con el Capítulo Cuarto. Este capítulo está reservado a describir el entorno laboral de la República Dominicana. En él se enuncia el funcionamiento del sistema de justicia dominicano, especialmente la laboral. Se analiza el andamiaje legal que en materia laboral rige en el país, así como los aspectos esenciales del latinoamericano. En el recorrido que se hace en este capítulo por el sistema de justicia laboral del país, se expone sobre su desarrollo histórico, sus fuentes, su aparato jurisdiccional y su situación actual.

En el capítulo en cuestión, se reseña el papel de los principales actores de la relación laboral dominicana, Estado (Ministerio de Trabajo), Trabajador (sindicatos) y Empleador (movimiento empresarial). El capítulo abarca diversos aspectos del contexto económico de la República Dominicana, enfatizando en los principales elementos vinculados al entorno laboral del país, a su modelo productivo, el tipo de empleo que

genera dicho modelo y el salario de los trabajadores dominicanos y su conexión con el modelo existente el país.

En la parte final del Capítulo Cuatro se analiza la situación actual de los derechos fundamentales del trabajo en la República Dominicana y el papel que deben desempeñar los sindicatos y la ciudadanía para garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores, su cumplimiento y afianzamiento. Este capítulo es esencial para determinar la vinculación del capítulo laboral del DR-CAFTA en la relación laboral dominicana, el efecto que las cláusulas laborales producen, a la luz del actual contexto laboral del país y por vía de consecuencia la incidencia de este tratado en la relación laboral dominicana.

El Capítulo Cinco se aproxima a las conclusiones que se arriban con respecto a la incidencia del tratado en el contexto laboral dominicano y en sus vínculos laborales. Este capítulo actúa como una especie de transición entre el cuerpo del trabajo y las conclusiones a las que se arriban. En él se enfatiza sobre las condiciones laborales de la república, se presentan varios de los indicadores que nos permiten intuir cómo dichas relaciones se desarrollan. Estos indicadores son útiles para hallar las evidencias que reflejan el impacto del DR-CAFTA, en la relación laboral dominicana al influjo de las cláusulas del tratado. Es importante señalar que en dicho capítulo las incidencias del tratado en el ámbito laboral dominicano son analizadas desde los efectos directos que este puede producir en las relaciones de trabajo, y desde las consecuencias indirectas que genera como ente económico, cuyos efectos trascienden el ámbito de su objeto comercial, el cual es la esencia del DR-CAFTA. Esto se precisa para que no se confunda la naturaleza del tratado ni sus objetivos, que no son otros que los de desarrollar la actividad comercial entre los Estados que lo conforman.

Finalmente, en la parte reservada a las conclusiones, se resaltan en orden secuencial los principales hallazgos y elementos resaltantes desarrollados en la investigación. Se entremezclan observaciones y recomendaciones para dejar al final de la misma, las consideraciones pertinentes, útiles para responder las preguntas que durante la investigación motivaron al desarrollo de este trabajo.

## PARTE 1: LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y EL DR-CAFTA

### Capítulo 1

#### LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN EL ACTUAL ORDEN MUNDIAL.

##### 1.1. Los Tratados de Libre Comercio y la globalización neoliberal

A partir de los años noventa del siglo pasado, fecha que coincide con el fin de la Guerra Fría, se populariza el término “*globalización*”, vocablo que con anterioridad a esa década era prácticamente inexistente. Con el inicio del nuevo milenio la globalización era vista como el fenómeno social del futuro y sobre ella se tejían esperanzas y temores. Desde entonces, es la globalización o la mundialización como prefieren llamarles algunos, uno de los temas más citados por académicos, políticos, empresarios, etc.

Göran Therborn enfoca la globalización como un fenómeno con cierta recurrencia en la historia de la humanidad, producido en distintas “*olas globalizantes*”. Para dicho sociólogo, este hecho debe ser visto como “una extensión, aceleración y/o intensificación de importantes procesos sociales al menos de alcance e impacto continental, no necesariamente planetario”<sup>3</sup>. Conforme a Therborn, la humanidad ha tenido seis olas globalizantes que se inician con la expansión de las religiones, pasando por el descubrimiento de América en 1492, hasta llegar a la sexta y actual ola que es la que recibe el apelativo de globalización, siendo ésta la que sin duda de manera transversal ha afectado a toda la actividad humana del orbe<sup>4</sup>.

Por otro lado, Eduardo Lizano Fait define la globalización como “*el proceso mediante el cual las relaciones entre los países tienden a aumentar, gracias a su ampliación y su profundización*”<sup>5</sup>. La definición que sobre la globalización ofrece Lizano Fait es bastante limitada. Primero, no especifica a qué tipo de relación se refiere cuando habla del aumento de éstas entre los países; y segundo, porque circunscribir el incremento de las relaciones, sobre todo las económicas y sociales, al ámbito de los Estados, es soslayar

---

<sup>3</sup>Therborn, Göran, *El mundo una guía para principiantes*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, p. 57

<sup>4</sup> Ibidem., p, 58

<sup>5</sup> Lizano Fait, Eduardo, *Globalización, libre comercio, integración subregional y relaciones laborales: Ensayos*, San José de Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo, 2006.

el papel preponderante que dentro del fenómeno ejercen otros actores de ella, como son *las empresas, sociedad civil, sindicatos, organismos internacionales y los particulares*<sup>6</sup>. Todos estos actores son muy heterogéneos, tanto por su naturaleza como por el peso que ejercen en la globalización.

Lizano Fait, en la definición citada sobre la globalización, expresada dentro de un contexto laboral, no precisa que las relaciones comerciales y por consiguiente la ampliación de los mercados se han apoyado en el desarrollo de la tecnología de la información y la comunicación, obteniendo por ese conducto un incremento importante de las actividades comerciales internacionales y produciendo un esquema de intercambio comercial nunca antes imaginado, tanto por su novedad como por su volumen. Therborn explica que el mundo, tras la Primera Guerra Mundial, vivió una etapa de reducción del comercio internacional que tardaría años en superar<sup>7</sup>. Sin embargo, poco antes de la crisis de 2008, bajo el esquema de globalización neoliberal, el intercambio comercial había alcanzado la cifra record de 26% del PIB mundial<sup>8</sup>. En los porcentajes proporcionados por Therborn se evidencia el significativo crecimiento del comercio internacional, sin duda atribuible a los factores tecnológicos que conforman la actual ola de globalización, y, por tanto, este auge se puede considerar como uno de los elementos característicos del presente fenómeno de mundialización.

Los adelantos e invenciones producidos en el campo de la tecnología de la comunicación, entre los que se encuentran el uso y desarrollo del internet, han facilitado el comentado crecimiento comercial y permitido el surgimiento de nuevos tipos de actividades comerciales o vías de comercialización, amparadas en las plataformas que proporcionan las innovaciones tecnológicas, tanto en el ámbito internacional como hacia lo interno de los Estados. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el comercio electrónico, término que con anterioridad a los años noventa era prácticamente inexistente, hoy en

---

<sup>6</sup>OIT, *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todo*, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004, disponible: [www.ilo.org/public/spanish/wccsdg/docs/report.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/wccsdg/docs/report.pdf), fecha de consulta [14/2/2013]

<sup>7</sup> Therborn, Göran, *El mundo...*, op. cit, p. 147

<sup>8</sup> *Ibíd*em, pp. 147-148.

cambio, ocupa un apartado importante dentro de las estadísticas comerciales del mundo. Solo en España el volumen del denominado comercio electrónico B2C, conforme a datos ofrecidos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad, fue en el año 2010 del orden de los 9,114 millones de euros<sup>9</sup>.

En tanto, el secretario general de la UNCTAD, agencia de las Naciones Unidas especializada en el comercio, Mukhisa Kituyi, informó que el comercio electrónico alcanzó en el 2015 la cantidad de 25 billones de dólares. Esta actividad según el secretario general de dicho órgano, es liderado por los Estados Unidos con ventas por 7 billones de dólares, Japón con 2.5 billones y China con 2 billones. Dentro de las diez economías que dominan este tipo de comercio, España está colocada en noveno lugar, y no hay ninguna de América Latina<sup>10</sup>.

Un elemento resaltante del fenómeno de globalización es que contrariamente a lo que se podría creer o pensar, la actividad comercial en la casi totalidad de las naciones se produce en el interior de los Estados y dentro de las regiones geográficas en que están ubicados. La afirmación anterior queda confirmada con los datos que sobre ese particular proporciona el Banco Mundial, en los que se establece, tomando como referencia el año 2011, que en las economías más importantes la relación entre exportaciones y PIB, representa, por lo general, menos de la mitad de su producción, con la excepción en esa fecha de Alemania, que era del orden del 50% de su PIB. En cambio, en economías como la brasileña era de solo el 12% de su PBI; la China del 31%; la de Estados Unidos de un 14%; y la japonesa del 15%. En economías pequeñas como las de los países centroamericanos y República Dominicana, el promedio estuvo en el año de referencia, en un 41%, teniendo República Dominicana y Panamá cifras extremas

---

<sup>9</sup>Urueña, Alberto (coord.) et. al, *El Estudio sobre Comercio Electrónico B2C 2011*, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI, disponible: [www.red.es/media/registrados/2011-11/1321000922018.pdf](http://www.red.es/media/registrados/2011-11/1321000922018.pdf), fecha de consulta: [14/2/2013]

<sup>10</sup>Listín Diario, *El comercio electrónico mueve en el mundo 25 billones de dólares*, 22 de abril de 2017, disponible en: <http://www.listindiario.com/las-mundiales/2017/04/22/462776/el-comercio-electronico-mueve-en-el-mundo-25-billones-de-dolares>, fecha de consulta [7/5/2017]

en relación al promedio. El primero de estos dos Estados de un 25% de su PIB y la segunda de un 81%<sup>11</sup>.

Otro de los mitos de la globalización que derrumban las estadísticas es el que presenta a la actividad comercial como un acontecimiento que ocurre principalmente a escala mundial. Contrariamente a lo que se cree, el principal flujo comercial acontece entre naciones pertenecientes a una misma región, es decir de forma intrarregional. Las cifras que a este respecto proporciona la Organización Mundial de Comercio avalan esa aseveración, al ofrecer los siguientes datos<sup>12</sup>: América del Norte y Europa concentran el 50% de las exportaciones mundiales. El 49% del flujo comercial de América del Norte se produce dentro de la región; el 53% del volumen comercial asiático se da internamente; y el intercambio comercial intra europeo alcanza el 71% de su comercio. Cabe destacar que Asia, Europa y Norteamérica concentran el 81% del comercio mundial. Algo similar se presentó en el 2014, último año en que se publican dichas estadísticas, en donde en las principales regiones comerciales del mundo, el intercambio comercial intrarregional fue mayor que el interregional. Solo en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), África y Oriente Medio, se dio un proceso inverso. En ese año, el intercambio comercial entre los países de América del Norte, fue de 50.2% del total de sus exportaciones; América del Sur y Central, 25.8%; Europa, 68.5%; Comunidad de Estados Independientes (CEI), 17.8%, África, 17.7%; Oriente Medio, 8.8%; Asia, 52.3%<sup>13</sup>.

Dentro del crecimiento de las actividades comerciales impulsadas por la globalización, es la financiera la que ha tenido el mayor auge, motivada en una serie de razones vinculadas al exceso de beneficios de las empresas como consecuencia del crecimiento comercial y a las innovaciones del capitalismo financiero, apoyada en el uso de las nuevas tecnologías. El mercado financiero en sus distintas variantes es la más

---

<sup>11</sup> Banco de Datos del Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial*, disponible en: <http://www.datos.bancomundial.org/indicadores/del-desarrollo-mundial>, Disponible:15 de febrero de 2013;

<sup>12</sup> Organización Mundial del Comercio, *Estadísticas del Comercio internacional 2012*, disponible en: <http://www.wto.org/estadisticas/comercial-internacional-2012>, fecha de consulta: [12/1/2013]

<sup>13</sup> Organización Mundial del Comercio, *Estadísticas del Comercio internacional 2014*, disponible en: , fecha de [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statistics/its2015/its15\\_toc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2015/its15_toc_s.htm), fecha de consulta: [7/5/2017]



universal y por ende global de todas las actividades económicas que se manifiestan en la globalización, por esa razón es el tipo de capitalismo que más identifica al actual fenómeno mundializante.

Los datos citados sobre el comportamiento del comercio indican que independientemente del incremento de esta actividad, su mayor volumen ocurre a escala regional y en el interior de las grandes economías. En cambio, la actividad financiera sí traspasa con mayor frecuencia las fronteras continentales, a un ritmo nunca imaginado, incremento logrado gracias el impulso del modelo neoliberal. Entre otras razones, es por este hecho que no debe hablarse simplemente de globalización, sino más bien de “*globalización neoliberal*”, para distinguirla de cualquier otro fenómeno del pasado con más o menos similitud. La globalización neoliberal es el eje fundamental de esta etapa histórica de evolución del capitalismo, modelo sobre el cual se han montado la mayoría de los Estados.

El modelo capitalista desarrollado a partir de los años noventa que ha dado sustento al neoliberalismo y a la actual ola globalizante, descansa en un trípode institucional conformado por el Estado, la empresa y el mercado<sup>14</sup>. A este respecto, Therborn entiende que el neoliberalismo es “*una superestructura ideológica y política que acompaña una transformación histórica del capitalismo moderno*”<sup>15</sup>. Evidentemente, el nuevo esquema capitalista ha estado basado en una serie de supuestos teóricos formulados por economistas y científicos sociales, como Hayek, Friedman, Fukuyama, Rüstow, a quien se le considera como el autor del término “neoliberalismo”, que lo utiliza para distinguirlo del liberalismo clásico y del Nuevo Liberalismo planteado por Hobhouse y Hill Green <sup>16</sup>. El impulso político se lo dieron Reagan y Thatcher, principalmente, quienes fueron los responsables de su implementación en una buena parte de los países del mundo. En la aplicación del modelo de referencia han jugado un papel significativo los organismos financieros de Bretton Wood (Banco Mundial y FMI) y la OMC.

---

<sup>14</sup> Therborn, Göran, *La Crisis y el Futuro del Capitalismo*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 189.

<sup>15</sup> *Ibídem*, p. 190.

<sup>16</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, El Colegio de México, 2016, p.28

Therborn denomina el actual modelo económico como un “*Nuevo capitalismo competitivo*”<sup>17</sup>, que se diferencia de otras fases o etapas históricas del capitalismo por tener un mercado hipertrofiado, mientras los otros dos componentes del triángulo, los Estados y las empresas, mantienen un tamaño más o menos igual entre sí. En el capitalismo de bienestar ocurría lo contrario al modelo actual, en él, el Estado se presentaba con un gran desarrollo de funciones y actividades que le hacía lucir fuerte, en tanto el mercado y las empresas tenían un tamaño mucho menor.

Cuando se habla del crecimiento asimétrico del mercado en comparación al del Estado y la empresa, es preciso indicar que dicho desarrollo se experimenta básicamente en los mercados de capitales, más que en los de productos y servicios. En ese sentido, Göran Therborn indica que el flujo de divisas que circula en un día en Londres es casi similar al PBI de todo un año de México; y el de un día y medio, equivalente al de Brasil. El flujo de capital especulativo es de tal dimensión que, según Therborn, en el mes de abril del año 2007 el volumen diario de divisas alcanzaba 3,200 millones de dólares americanos, cantidad mayor que la renta de China de esa fecha. En ese mismo año, conforme al autor de referencia, “el mercado global anual en derivados de alrededor de mil banqueros, ascendió a 677 billones de dólares de Estados Unidos o doce veces la renta de la humanidad”.<sup>18</sup>

Otro dato importante con respecto a la globalización neoliberal es que mientras el capital financiero alcanza las astronómicas cifras citadas, la inversión extranjera directa es infinitamente menor que el flujo especulativo, así lo demuestran los números que proporciona Therborn al citar al Banco Mundial, en los que señala que en el año 2005 la inversión extranjera solo representaba el 2.5% del PBI mundial. Más o menos esa misma proporción representaba la inversión extranjera directa a principios del siglo XX, hecho que evidencia el poco incremento de ésta al compararla con la IED actual.<sup>19</sup>

Los datos antes indicados son una muestra palpable de que la variante financiera ha tenido mucho mayor auge que la industrial y la comercial. A este respecto agrega el autor

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 192.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 150

de referencia que el tamaño de las transacciones financieras internacionales (monedas, divisas, acciones, etc.) es diecinueve veces mayor que todo el comercio mundial de mercancías y servicios; y que, en los Estados Unidos en el 2007, el 40% del total de los beneficios corporativos, correspondieron a servicios financieros<sup>20</sup>. No cabe duda de que el mercado financiero es el motor del actual modelo capitalista, cuyo protagonismo recae en las grandes casas de inversiones y los fondos de pensiones privados, los cuales acumulan astronómicas sumas de dinero. Vistas las estadísticas de referencia sobre la dimensión global del mercado financiero, se entiende por qué se está ante una globalización neoliberal con predominio del capitalismo financiero.

No es correcto pretender englobar el término globalización en una definición, para entenderlo se debe reconocer que como todo proceso social es complejo y que en él se envuelven una serie de elementos y rasgos distintivos que deben ser conocidos para lograr una adecuada comprensión del fenómeno.

A menudo se asocia o envuelve la globalización neoliberal dentro de un contexto tecnológico y económico, pretendiéndose significar que el término es sinónimo de modernismo y que, como tal, es una consecuencia lógica de la evolución de la humanidad debido al grado de desarrollo alcanzado en determinados renglones de la ciencia. El liberalismo siempre ha estado asociado a facetas modernas dentro de su contexto histórico, independientemente de que en la actualidad la ciencia y la tecnología hayan alcanzado a una escala mucho más veloz logros inimaginables.

Tampoco es nuevo el afán de lucro del capitalismo, esa es su esencia, lo nuevo es la pretensión de abarcar y someter a la lógica del mercado todos los aspectos de la vida del ser humano. Tienen razón quienes le denominan "*capitalismo sin rostro humano*" por su apetencia privatizadora que llega al extremo de afectar a servicios tan esenciales como la alimentación y la salud, sin importar que para ello mueran millones de seres humanos. O que, en el interés de producir mayores beneficios para los dueños del gran capital, sumerjan en el desempleo a millones de trabajadores. Esta situación sucede aún dentro de los propios países desarrollados. Ese liberalismo salvaje deja fuera de las escuelas a millones de niños, y lo que es peor aún, en los países más pobres provoca la

---

<sup>20</sup> Therborn, Göran, *La Crisis y el Futuro del Capitalismo...*, op. cit. p. 151

muerte de miles de personas como consecuencia del hambre o de enfermedades prevenibles, en su afán especulativo con los alimentos y las medicinas.

Ese mismo capitalismo en su propósito de tener beneficio sin importar costos sociales, degrada el medio ambiente, como resultado del consumo intensivo de combustibles fósiles, a través de la motorización e industrialización. Así como con la explotación desenfadada de los recursos naturales de muchos de los países pobres, con el apoyo de organismos multilaterales y el contubernio de los gobernantes de esos pueblos.

Es paradójico que bajo el actual orden mundial del que muchos se ufanan del desarrollo alcanzado por la ciencia y la tecnología, llegando a denominar por esta razón a la época actual como la “era del conocimiento”, el mundo sea mucho más desigual que en el pasado. Las políticas económicas aplicadas en el siglo XX produjeron dos modelos de Estados exitosos, el Estado de Bienestar Social y el “*Estado desarrollista*” del Sudeste asiático<sup>21</sup>. Hoy al menos, uno de esos modelos se tambalea bajo el influjo del neoliberalismo y los Estados desarrollados afectados por la actual crisis del sistema han tenido que sacar miles de millones de dólares y euros de los programas sociales para ir en rescate de grandes bancos privados que, guiados bajo los dictámenes del modelo imperante, han actuado sin control y sin escrúpulo, sumiendo a estas sociedades y con ellas a buena parte del mundo en una crisis económica que afecta a los más vulnerables, los cuales son los que necesitan más el apoyo del Estado, hoy debilitado por las imposiciones del modelo neoliberal. La intervención de los gobiernos para salvar de la crisis que afectó el sistema capitalista a partir de 2007, de la cual algunos países no han podido rebasar sus efectos, es también una receta “neoliberal”. Este modelo no renuncia como se podría pensar a la desaparición del Estado como ente rector, sino que éste funcione al servicio del mercado. Escalante Gonzalbo, citando a Walter Lippmann, quien sostiene que “el régimen liberal no es espontáneo, sino producto de un orden legal que presupone la intervención deliberada del Estado”<sup>22</sup>. Para que funcione el mercado y se necesitan leyes que lo normen, instituciones que hagan prevalecer el funcionamiento

---

<sup>21</sup>Therborn, Göran, *La Crisis y el Futuro del Capitalismo...*, op. cit., p. 136.

<sup>22</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, op. cit. p. 29

del sistema y, sobre todo, un bien definido marco jurídico que garantice el derecho de propiedad y de inversión extranjera.

### **1.1.2. Características de la globalización neoliberal**

A instancia de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) se creó en febrero de 2002 la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización con la intención de dar respuesta a las necesidades y cambios producidos a las personas y a la sociedad como consecuencia de la globalización. El informe final de dicha comisión se publicó en el 2004 con el título “Por una Globalización justa: Crear oportunidades para todos”.

Dentro de una amplia gama de temas abordados por la Comisión conformada por la OIT con la finalidad de describir y comprender los efectos de la globalización, los comisionados presentaron una serie de elementos que propenden en producir, conforme a ellos, desequilibrio social entre la economía y sociedad. Entre los factores citados que producen tal inestabilidad se encuentran<sup>23</sup>:

1. *“Una división cada vez mayor entre la economía global y la economía local informal”*. Se habla de globalización como un concepto que abarca todo el quehacer humano, sin embargo, miles de millones de seres humanos son excluidos no solo de los beneficios que podría significar la actividad global, sino de su participación en las actividades propias del proceso de mundialización, creándose grandes contingentes humanos excluidos del proceso, unos de manera indirecta, otros por los efectos de la propia globalización. Therborn, refiriéndose al comercio internacional, expresa que éste produce perdedores y ganadores, dentro del primer grupo están los agricultores desplazados por las importaciones locales facilitadas con las firmas de TLC que provocan el derribo de las barreras arancelarias y ponen a competir de forma desigual a productores de países ricos con los de países pobres. En muchos casos, trabajadores de naciones desarrolladas se agrupan dentro del grupo de los perdedores al resultar afectados por el desempleo producido por la deslocalización empresarial.

---

<sup>23</sup>OIT: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, op. cit., pp. 4-5.

Actualmente, millones de ciudadanos de países ricos padecen los efectos de una crisis financiera producida en gran medida por las desregulaciones que plantea el modelo de globalización neoliberal, colocando a éstos dentro de los perdedores producidos por el esquema de neoliberal. Los ganadores del modelo son los propietarios y socios de las grandes multinacionales o los directivos de los grandes aparatos financieros que han visto agrandar sus beneficios o ingresos de manera nunca antes imaginada, tanto por el monto como por la rapidez con que se generan tales beneficios.

2. El segundo punto del informe indica que *“los beneficios de la globalización se han distribuido de forma desigual, tanto dentro de los países como entre ellos”*. Nadie niega los beneficios que las innovaciones tecnológicas producen en el mundo, como tampoco nadie puede negar que hoy el mundo es más desigual, y que el ensanchamiento entre pobres y ricos, sean éstos Estados o personas, es más pronunciado que nunca. Conforme al informe de referencia, la cantidad de pobres en el África Subsahariana y en América Latina es mayor que las existentes antes de 1990, es decir del periodo de inicio del modelo globalizante. Para 2008, tomando como fuente a la OIT, Therborn señala que el jornal diario recibido por el 61% de la población trabajadora mundial era menor a dos dólares. En contraste con esa realidad, este autor indica que en el año 2009, setecientos noventa y tres (793) personas concentraban una fortuna de 2.4 billones de dólares, suma equivalente a la renta anual de Francia<sup>24</sup>. Con datos que cita y proporciona Therborn se infiere que entre 1,075 y 1,275 millones, es decir, el 17 y 19 % de la población mundial se ubican entre personas ricas y acomodadas; en tanto, 6,175 millones de personas o aproximadamente el 80% de los seres humanos, forman parte de los marginados de los países ricos, o están dentro de los pobres e indigentes de las naciones pobres. La desigualdad entre los Estados del centro con relación a los de la periferia se ensancha cada vez más, Maddison, citado por Martínez Oses, sostienen que: *“en 1870 la relación de la renta media de los diez países más ricos respecto de las de los diez más pobres era de 6 a 1, en*

---

<sup>24</sup> Therborn, Göran, *El mundo guía...*, op. cit., p. 260.

2002 esta relación es de 42 a 1”<sup>25</sup>. La globalización neoliberal intrínsecamente fomenta la desigualdad entre los países y dentro de éstos, al incorporar parámetros como la brecha digital, anteriormente inexistente. Como sostiene el referido autor, el modelo neoliberal no solo impone la desigualdad global, sino que hace ambientalmente insostenible dicho modelo<sup>26</sup>.

3. Otro de los elementos resaltantes de la globalización neoliberal expresado en el informe de referencia es el que refiere que *“las normas globales reflejan una falta de equilibrio. Las mercancías y los capitales atraviesan las fronteras con mucha mayor libertad que la gente”*. Una de las características esenciales del modelo de globalización neoliberal es la facilidad con que se desplazan el capital y las mercancías, mientras sucede lo contrario con el desplazamiento humano. Actualmente hay más restricción en la migración de las personas y control en las fronteras que en cualquier época anterior.

El flujo migratorio en la actual ola globalizante es inverso a como lo era en el siglo XIX, el cual se producía de Europa hacia América, Asia o África, hoy es lo contrario. Producto del cambio de la corriente migratoria, en el seno de Europa y de los Estados Unidos se levantan sectores que propugnan por medidas de corte xenófobo. La propuesta electoral de Donald Trump de endurecer la política migratoria estadounidense, fue un factor clave en su victoria electoral en noviembre del 2016. Pero estos países no están tomando en cuenta que para muchos de ellos debido al envejecimiento de sus poblaciones, estas oleadas migratorias constituyen un elemento vigorizante en su mano de obra, y para otros la posibilidad de pervivencia de sus sistemas de seguridad social. Los datos proporcionados por Therborn, tomando como fuente a las Naciones Unidas, reflejan que el proceso migratorio no es algo global, sino más bien algo que se da entre países limítrofes. Para el año 2005 el flujo migratorio apenas representaba el 2.9% de la población mundial o el equivalente a 191 millones de

---

<sup>25</sup> Martínez Osés, *Desigualdad y Sostenibilidad en Latinoamérica: Desafíos para la izquierda globalizada*, disponible en: <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-vi---n--17---septiembre-2008/ensayos/>

<sup>26</sup> Id.

personas. La principal corriente migratoria que recibe los Estados Unidos se produce desde México (10,3 millones); Rusia desde Ucrania y Kazajistán (8,4 y 4,4 millones, respectivamente); India desde Bangladesh (5,4 millones); en el caso de República Dominicana la presencia haitiana se estima en cerca de un millón de personas. Las cifras anteriores evidencian que la migración humana no es un fenómeno que se da a escala global, en cambio, el trasiego de capital que se mueve sin fronteras a velocidad supersónica sí lo es.

Muchos de los desplazamientos que se producen, especialmente hacia Europa, son fruto de los conflictos armados que viven regiones como Medio Oriente o África; otras, como las asiáticas motivadas por factores climatológicos o la Latinoamericana hacia los Estados Unidos, en busca de la oportunidad que no encuentran en sus tierras. En todos casos, en las causas de estos flujos migratorios no están exento de responsabilidad las naciones desarrolladas, ya que los factores que lo potencian son provocados por las grandes potencias económicas, desde las guerras promovidas por multinacionales europeas en África, los desastres naturales provocados por el calentamiento global, hasta las promovidas por las quiebras de sectores productivos de los países subdesarrollados como consecuencia de la apertura comercial. Tiene razón Rousset cuando atribuye el incremento de la migración al *“modo de dominación impuesto por la mundialización capitalista* con la consecuencia de una situación inédita: el permanente estado de desorden geopolítico y, herencia de las derrotas pasadas, una lucha de clases en sentido único llevada a cabo de forma feroz por el núcleo duro de las burguesías mundializadas”<sup>27</sup>.

4. Otro de los puntos característicos de la globalización que enfoca el informe de la OIT, es el que resalta el hecho de que las normas que pautan el comercio mundial están diseñadas para favorecer los intereses de los poderosos en detrimento de los más débiles, sean estos Estados, empresas o comunidades. La competencia

---

<sup>27</sup> Rousset, Pierre, La crisis mundial de refugiados y la crisis de la Unión Europea, *Vientos del Sur*, disponible en: <http://vientosur.info/spip.php?article10521>, fecha de consulta: 28/2/2017.



que se genera en el mercado no discrimina aspectos sociales y pone a competir en un mismo escenario a grandes y pequeños, lo que produce un enfrentamiento asimétrico por las desiguales condiciones de los participantes.

5. En el numeral cinco, sobre los desequilibrios de la globalización, la Comisión llama la atención sobre los grupos sociales y empresariales, que tanto en países del primer como del tercer mundo se han visto afectados por los cambios que trae consigo la globalización, sin que para atenuar los efectos de estos impactos se adopten medidas económicas y sociales que permitan a tales grupos iniciar un proceso de transición y asimilación de esas variaciones, hasta que puedan lograr una integración plena. Empresas sin acceso a las nuevas tecnologías, comunidades pobres y trabajadores sin calificación, son las principales víctimas de los cambios estructurales que produce el modelo globalizante. Lo peor del caso es que estos sectores no están en las agendas de las cumbres de comercio, ni dentro de las negociaciones de los TLC.

6. Uno de los aspectos de la globalización a los que el informe de la OIT pide ser tomado en cuenta es la ausencia de instituciones públicas que puedan ejercer o constituirse en medios de control de “los mercados globales”, a los fines de lograr un adecuado equilibrio entre mercado y democracia. La OIT, mucho antes de que se produjera la crisis financiera iniciada en el año 2007, llamaba a la atención tanto en el plano local como internacional sobre la necesidad de creación de mecanismos de lugar que pudiesen producir una gobernanza del fenómeno de la globalización y de estructuras de supervisión del todopoderoso mercado, Dios del neoliberalismo. El tiempo ha dado la razón a la OIT, cuando ésta hacía un llamado a poner algún tipo de control a los “mercados globales”, sobre todo al financiero, y cuando expresaba preocupación por los efectos que la desregulación podría producir al sistema democrático. A pocos años del llamado de la OIT, se produjo la crisis financiera de 2008, ahí sí que la crisis le dio la razón a la OIT. Se observa que con la aplicación de los llamados ajustes estructurales son los trabajadores y la mediana industria los que han resultado más perjudicados, viendo los primeros reducir muchas de sus conquistas laborales y ser afectados por el desempleo. En el caso particular de las pequeñas empresas

y el mediano comercio, los ajustes impuestos han llevado a muchos de ellos a la quiebra, aún en el seno de países desarrollados como España y otros. Para los efectos de estas medidas que se adoptan dentro del esquema neoliberal, no hay economías blindadas.

En adición a las características citadas y comentadas que contiene el informe de la OIT acerca de la globalización, expongo las particularidades que sobre el modelo de globalización neoliberal señala Rolando Murgas Torrazza, quien al citar al economista panameño Juan Jovane, indica una serie de elementos que caracterizan el tipo de globalización que discurre en estos tiempos<sup>28</sup>:

- a) *Una ampliación de los flujos comerciales internacionales, que es diferenciado en la medida que privilegia los bienes y servicios de mayor contenido tecnológico.*
- b) *Una notable aceleración de los flujos financieros internacionales de capital, caracterizados por la preeminencia de los “capitales golondrina” y la pérdida de la capacidad de regulación de los gobiernos.*
- c) *Profundos cambios tecnológicos que son la base de todo el proceso, en los que la microelectrónica, la robótica, la biotecnología, el diseño de materiales, etc., están llevando a una transformación que apunta a la producción flexible.*
- d) *Una profunda transformación de las comunicaciones, basada en la revolución tecnológica, con importantes repercusiones en la producción y en la cultura.*

Entre los distintos elementos caracterizadores de la globalización expuestos por el citado autor se observa como elemento distintivo la preeminencia del flujo financiero entre los mercados, siendo este elemento el que potencia al capitalismo financiero en su máxima expresión.

Sin embargo, independientemente de todos los elementos que caracterizan y distinguen la globalización neoliberal, ésta es el resultado de tres factores políticos que

---

<sup>28</sup> Murgas Torrazza, Rolando, Globalización, relaciones individuales de trabajo y nuevas formas de organización de empresas, Seminario: *Globalización libre comercio, integración subregional y relaciones laborales*, OIT, Costa Rica, 2006.

inciden de distinta forma en la ocurrencia de este fenómeno socioeconómico, los cuales discurren durante la década de los años ochenta del siglo pasado. Estas circunstancias, conforme al profesor Camino Beldarrain, fueron:

1. El surgimiento de dos gobiernos ultra conservadores en los Estados Unidos y el Reino Unido (Ronald Reagan y Margaret Thatcher);
2. La caída de la mayoría de los regímenes socialistas encabezados por la Unión Soviética y Alemania Oriental;
3. Las dificultades de los gobiernos de orientación socialdemócrata<sup>29</sup>.

Sin duda, estos acontecimientos de naturaleza política, junto al desarrollo de la tecnología de la comunicación, son los elementos que contribuyen de manera decisiva a la imposición de ese modelo, en el que las naciones imperiales, sin el contrapeso geopolítico mantenido durante la guerra fría, crearon la base del actual esquema neoliberal, basado en la privatización de las empresas de gestión pública, el predominio del capital financiero y la disminución del rol del Estado. El objetivo era presentar como modelo agotado el Estado de Bienestar, rompiendo así con el modelo keynesiano y favorecer el surgimiento de otro basado en la preeminencia de las leyes del mercado.

Se puede afirmar que el modelo globalizante tal y como lo conocemos hoy, surge sobre los hombros del capitalismo triunfante de la Guerra Fría, asociado a una concepción moderna del mundo<sup>30</sup>. La convergencia del neoliberalismo, impulsado por los gobiernos ultraderechistas de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en los años ochenta y el cuestionamiento del modelo keynesiano, junto al impulso de una serie de avances de la tecnología de la comunicación y de la ciencia, establecen las bases que crean una interconexión del mundo, a través de nuevas herramientas tecnológicas con las que se vencen la noción de espacio y tiempo.

---

<sup>29</sup> Camino Beldarrain, Vicente, "La economía del siglo XXI: los desafíos derivados de la globalización de las actividades económicas", Capítulo V, Curso Planificación de Negocios, Máster Oficial Sociedad Democrática, Estado y Derecho, Rep. Dominicana, 2010.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 76, 77.

La aplicación de los cambios científicos en los diversos tópicos de la sociedad ayuda al desarrollo de la actual ola globalizante, a la vez que proporcionan al capitalismo nuevos medios o vías para el desarrollo de nóveles formas de comercio, incrementando así de manera exponencial actividades propias del sistema. De todas las variantes del capitalismo, es la financiera y específicamente la que moviliza capitales a escala global, la que ha tenido mayor auge dentro del modelo vigente. De esta forma se ha configurado el surgimiento de una nueva etapa en la evolución del capitalismo, bautizada con el término de globalización neoliberal, concepto que le da el toque distintivo a la actual globalización y que la distingue de cualquier otro fenómeno parecido en la historia de la humanidad.

La globalización neoliberal, tal y como se nos presenta hoy, tiene sus orígenes *en el Consenso de Washington*. Con este nombre se denomina al conjunto de propuestas o recetas de políticas económicas formuladas desde Washington a finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX. Estas recetas fueron asumidas por el FMI y Banco Mundial, e impuesta a los países que necesitaban socorro económico. En estos planteamientos de corte económico se encuentran los pilares del neoliberalismo. Entre sus planteamientos de políticas económicas se distinguen la desregulación de los mercados, el rompimiento de las barreras arancelarias e implícitamente la disminución del rol de los Estados, mediante un proceso de privatización de servicios y funciones propios de su naturaleza, recomendado en la mayoría de las ocasiones por los organismos financieros de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial, etc.). Con la “*pérdida de capacidad de regulación de los gobiernos*” como consecuencia de las políticas neoliberales adoptadas por una amplia mayoría Estados, se ha socavado el modelo del Estado de Bienestar Social, implementado básicamente en los países desarrollados. En el caso de las naciones de menor desarrollo, estos organismos internacionales les imponen medidas de corte neoliberal.

Con la globalización neoliberal se pretende que sea la lógica del mercado la que controle el comportamiento de la economía, disminuyendo el papel regulador o catalizador del Estado. Sin embargo, con el surgimiento de la primera crisis económica del sistema dentro de un contexto universal, luego de impuesto el modelo neoliberal, que se inicia en los Estados Unidos a partir del año 2007 y cuyos efectos se han

extendido por todo el mundo, especialmente en Europa, se pide entonces a los Estados que intervengan para que apliquen medidas que tiendan en superar la depresión económica, generada por la falta de regulación de los gobiernos al capital financiero. Con los ajustes de salvamentos fiscales adoptados para rescatar los intereses del gran capital financiero, son los trabajadores y sectores de clase media quienes resultan más afectados con los efectos de esas medidas. Paradójicamente, los que nada tienen que ver con el surgimiento de la crisis son los más afectados, pagando el precio de una situación que no generaron.

Murgas Torrarza también resalta el desarrollo que en los últimos decenios ha experimentado la ciencia y la tecnología, sin duda elementos que han ayudado en el surgimiento del presente modelo globalizante. No obstante, debe señalarse que la aplicación de la ciencia en los procesos productivos ha sido un elemento característico del sistema capitalista desde sus orígenes, esto en nada es nuevo, razón por la que no debe pensarse que el desarrollo tecno-científico es algo intrínseco a la globalización. La globalización neoliberal se apoya en el desarrollo de la tecnología de la comunicación y lo utiliza como un medio que facilita sus acciones. Mucho antes de que ésta haya surgido con sus actuales ribetes, se han estado experimentando avances de la ciencia, muchas veces fruto del interés en la hegemonía militar, como los aplicados durante el periodo de la guerra fría.

En párrafos anteriores indicaba que la principal característica de la globalización es el estrechamiento de las relaciones entre las naciones y agregábamos que el fundamento de la globalización neoliberal es el auge de la actividad comercial dentro de un esquema de libre mercado. Dentro del esquema neoliberal que encierra la actual globalización, las empresas multinacionales son un elemento fundamental, ya que ellas potencian o ejecutan en grado sumo la actividad comercial intrínseca al modelo de referencia.

La visión impuesta por el capitalismo neoliberal, justificada en la caída del modelo socialista soviético, se sustenta en un pretendido derrumbe de las ideologías, tesis que se populariza tras la aparición del libro de Fukuyama, *“El fin de la historia y el último hombre”*. Entre distintos planteamientos, este autor sustenta el carácter inexorable del capitalismo como consecuencia del desarrollo de la ciencia. Pero el tipo

de capitalismo del que habla Fukuyama, tiene las características del neoliberalismo, porque necesita de la flexibilidad que imponen los cambios tecnológicos y la desconcentración que éstos requieren para crear las condiciones para competir, base del modelo del nuevo capitalismo<sup>31</sup>. Todos estos argumentos son conducentes a un pragmatismo carente de compromiso colectivo, dejando sin contrapeso social al egoísmo individualista que se afianza en las leyes del mercado y que impide la creación de un mundo con una base más justa. La crisis que afecta en la actualidad a los principales países capitalistas, independientemente de que ésta ocurra de la manera cíclica que expresaba Kondratiev su obra sobre “los ciclos económicos largos”, obra que comenta Martínez Sánchez, en una publicación en la web<sup>32</sup>. Esta crisis tiene que ver mucho con la falta de ética a la que se refiere el informe de la OIT sobre la globalización, principalmente en la voracidad con que actúan los dueños del gran capital y los principales gerentes del capitalismo financiero.

### **1.1.3. Las empresas multinacionales en la globalización**

Dentro de las caracterizaciones sobre la globalización citadas en acápites anteriores, está ausente el papel que juegan en el actual orden mundial las multinacionales y las consecuencias jurídicas que ellas producen. No se debe analizar el fenómeno de la globalización neoliberal sin considerar la influencia que ejercen las grandes corporaciones en el presente modelo de mundialización. Las multinacionales, junto a los Estados y el mercado, son los principales actores del capitalismo y, por tanto, su influencia dentro del contexto mundial es de significativa importancia, independientemente que no ocupen hoy, dentro del modelo de capitalismo competitivo, el espacio que tuvieron en el modelo de capitalismo monopolista o capitalismo organizado<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Fukuyama, Francis, *El Fin de la Historia y el último hombre*, Editorial Planeta, Barcelona, 1992

<sup>32</sup> Martínez Sánchez, Manuel J., Las Ondas Largas de Kondratieff, *Laberinto 5*, disponible en: <http://laberinto.uma.es>

<sup>33</sup> Therborn, Göran, La crisis y el futuro del capitalismo, op. cit, p. 194.

Después del aparato estatal que por el volumen de empleados que concentra lo hace ser el más grande empleador, son las empresas y sobre todo las grandes corporaciones, los entes económicos que mayor cantidad de trabajadores emplean. A este respecto Göran Therborn señala que Wal-Mart es el empleador privado más grande del mundo, pero que resulta pequeño si se le compara con los 22.6 millones de empleados públicos que tenían los Estados Unidos en el año 2009<sup>34</sup>. Walt-Mart tiene unas cinco mil filiales desplazadas en todo el mundo<sup>35</sup>.

Durante los años de auge del neoliberalismo se ha producido un aumento significativo de la fuerza laboral, sobre todo, en el sector privado. Sobre dicho particular Husson comenta que la mundialización del capitalismo “*ha transformado la estructura de la economía mundial*”, produciéndose un cambio en la división internacional del trabajo, debido a que un producto se elabora con componentes de distintos países. A este cambio, este autor denomina como el paso de la “*internacionalización del capital a la mundialización de la producción*”<sup>36</sup>. Señala Husson que este tipo de mundialización produce un mercado mundial a la vez que forma una clase obrera mundial. El autor de referencia cita varios datos importantes asociados al fenómeno que describe. Expresa, utilizando como referencia a la OIT, que entre 1992 y 2008, año de la última crisis del sistema, los empleados de los países desarrollados crecieron en 20% y de los países emergentes en cerca de 80%. Para reforzar su planteamiento del proceso de creación de una clase asalariado a escala mundial y del mercado mundial, refiere que el FMI estimó el crecimiento de los empleos del sector exportador entre 1990 y 2010 en 46% en los países industrializados y en 190% en los subdesarrollados.

A diferencia de los Estados, que por su naturaleza generan un empleo primordialmente local o nacional, el empleo producido por las multinacionales es de

---

<sup>34</sup> Ibidem., p. 189

<sup>35</sup> Gabetta, Carlos (director), Wal –Mart, símbolo de las multinacionales , *Le Monde Diplomatique*, *El Atlas II*, Edición Cono Sur, 2006, p. 56

<sup>36</sup> Husson, Michel, La formación de una clase obrera mundial, *A través del espejo*, Año 1, Núm.1, 2015, disponible en: <http://hussonet.free.fr/clasomexa.pdf>

característica global. Por esta razón es significativa la influencia que en la evolución del actual Derecho Laboral ejercen las empresas multinacionales, tanto por los cambios que producen en la organización del trabajo, matizados por la influencia del modelo de globalización neoliberal, como por las mutaciones que se presentan en la esencia y forma de realización del trabajo, originado en la utilización de los nuevos instrumentos surgidos como consecuencia de las innovaciones tecnológicas.

Por la importancia que representan las empresas multinacionales dentro del contexto globalizante, es necesario conocer su naturaleza y alcance. Por esta razón se indican las características que sobre este tenor ofrece Ermida Uriarte, quien las caracteriza como empresas “*que no solo realizan negocios con el exterior, sino que deben tener instalaciones en el exterior*”<sup>37</sup>. Es importante la caracterización de Ermida Uriarte sobre las empresas multinacionales, ya que las diferencia de otras empresas que sostienen negocios con el exterior, pero sin tener instalaciones fuera de su territorio original. Esto indica que las empresas multinacionales tienen estructuras empresariales instaladas en diferentes países, presencia que ocasiona relaciones laborales directas y que ejerce determinado nivel de influencia dentro de los Estados en los que se establecen.

Es cierto que las multinacionales surgieron con mucha anterioridad a la globalización neoliberal, específicamente han existido desde la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, nunca como ahora habían tenido más poder político y económico, superando en muchos casos al de los propios Estados. Se afirma que cerca de trescientas empresas multinacionales controlan más de la mitad de la economía del mundo<sup>38</sup> y que la producción de doscientas de éstas, representaba en los primeros años del siglo XXI el 26.3% de la producción mundial<sup>39</sup>.

Therborn al relacionar las grandes corporaciones con los Estados, sobre todo con los más desarrollados, expresa que el volumen de comercio que ellas envuelven es

---

<sup>37</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *El concepto de empresa transnacional y algunas de sus repercusiones en el derecho del trabajo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985.

<sup>38</sup> Murgas Torrazza, Rolando, *Globalización, relaciones individuales...*, op. cit.

<sup>39</sup> <http://www.portalplanetasedna.com.ar/poblacion12b.htm> [en línea]



mucho menor que el de estos países, para fundamentar su juicio manifiesta que el valor total de las principales 500 corporaciones enlistadas por el Financial Times, es apenas mayor que el 10% del PIB de los Estados Unidos.<sup>40</sup> Therborn tiene razón cuando se relaciona el tamaño de las empresas multinacionales con los grandes Estados capitalistas, sin embargo, no sucede así cuando se comparan con los Estados de economías medianas o pequeñas, ya que el volumen de la actividad económica que generan las grandes corporaciones sobrepasa el PBI de estas naciones, que constituyen la mayoría de Estados del mundo. La Shell, por citar un ejemplo, que por su nivel de ingresos es una de las diez principales multinacionales del mundo, en el año 2009 tenía entradas por un valor estimado de 458 mil millones de dólares americanos, cifra superior al PIB de los países centroamericanos y República Dominicana junta. Las diez principales multinacionales de referencia representaban en el año indicado un total de ingresos por el orden de los 2,982 billones de dólares<sup>41</sup>.

Con frecuencia la presencia de empresas transnacionales ocasiona debilitamientos en las normas laborales de los países en donde se establecen, sobre todo en aquellos de escaso desarrollo institucional. Son conocidas las prácticas antisindicales que imponen muchas de las multinacionales en contubernio con las autoridades locales de los Estados en donde se radican, poniendo en práctica uno de los planteamientos de Friedrich Hayek, cuando expresaba que: *“Si queremos conservar una mínima esperanza de retorno a una economía de libertad, una de las cuestiones más importantes es restringir el poder sindical”*<sup>42</sup>. En lo expresado por Hayek, uno de los padres del neoliberalismo, se evidencia que las prácticas de debilitamiento de las leyes laborales que ejecutan las grandes corporaciones empresariales son consustanciales al modelo capitalista neoliberal.

---

<sup>40</sup> Therborn, Göran, *El mundo una guía para principiantes*, op. cit. p. 187

<sup>41</sup> Ibidem., p. 188

<sup>42</sup> Le Monde Diplomatique, op. cit.

#### 1.1.4. La globalización neoliberal, un nuevo modelo globalizante

Hay quienes refieren que el fenómeno de la globalización no es nuevo y que el mundo había asistido a procesos más o menos similares, sin embargo, el modelo imperante no tiene referencia con ninguno de los procesos históricos vividos por la humanidad que pudiesen compararse con el actual. El tipo de mundialización que hoy existe es diferente a cualquier otra etapa histórica en las que, por el estrechamiento de las relaciones comerciales y sociales entre los pueblos, pudiese equipararse con la existente. Los que plantean que el modelo de globalización imperante ha tenido referencias en el pasado, ponen como ejemplo el descubrimiento de América. El descubrimiento de América fue posible gracias a innovaciones tecnológicas de la época como la invención de la brújula y la utilización del astrolabio en la navegación. La conquista del nuevo continente produjo una expansión de los mercados e introdujo el uso de nuevos productos, así como la utilización de materias primas hasta entonces desconocidas. Pero al mismo tiempo reintrodujo la esclavitud, institución de la antigüedad, cuya aplicación diezmo poblaciones y transformó étnica y culturalmente a casi la mitad de la población existente. Este hecho histórico produjo que España, Holanda, Portugal e Inglaterra, acumularan cuantiosas riquezas.

No obstante, los efectos de este importante acontecimiento no son comparables con lo que representa para la humanidad la globalización neoliberal, la cual de manera transversal afecta la vida de todas las naciones en sus relaciones entre sí. Las principales consecuencias del descubrimiento, afectaron primordialmente a Europa, África y América, las otras partes restantes del mundo no fueron afectadas en la misma magnitud que estos continentes.

Por lo expuesto anteriormente, cuando se habla de mundialización, estoy de acuerdo con el profesor Caballero cuando refiere que: “*Con el comienzo de siglo, Peter L. Berger y Samuel Huntington plantearon la tesis de la existencia de múltiples globalizaciones...*”<sup>43</sup>, aunque se hable de distintas globalizaciones, éste fenómeno es

---

<sup>43</sup> Caballero Harriet, F., *Algunas Claves Para Otra Mundialización*, Ediciones Funglode, República Dominicana, Primera Edición, 2009, p. 56

básicamente comercial, con predominio de lo financiero y por tanto, su finalidad básica es la creación de un mercado único a escala planetaria, en donde las mega estructuras empresariales encuentren la forma de desarrollar sus negocios, razón por la que lo hace un modelo incomparable con otros episodios históricos con los que se pretendan igualar.

El empuje que en el desarrollo del capitalismo produjo la revolución industrial, así como la aplicación en la organización del trabajo y de las fábricas del modelo taylorista, como posteriormente el fordista, fueron factores esenciales en el surgimiento del modelo industrial que desplazó al prototipo de fábrica manufacturera de entonces por empresas cuya producción podían satisfacer el mercado nacional y producir excedentes hacia otras naciones. Estos elementos fueron factores que ayudaron al surgimiento y expansión de las empresas multinacionales.

Los planteamientos formulados por Michel Husson y Francisco Louça sobre los ciclos que afectan al capitalismo ayudan a comprender algunas de las razones que han provocado la actual crisis del modelo capitalista<sup>44</sup>. Estos autores, partiendo de la visión de Kondratiev de *“entender la acumulación económica como un proceso ondulatorio”*, punto de vista conforme a ellos compartido por León Trotsky, pese a sus diferencias con este economista ruso, quien plantea que el desarrollo del capitalismo está precedido de ciclos económicos largos y seguido por crisis débiles. Husson y Louça señalan que cuando un ciclo económico o modelo capitalista se agota, tras un periodo de expansión, se necesita del surgimiento de nuevos elementos que puedan relanzar al sistema para superar la crisis o depresión económica que afecta en ese momento al capitalismo. Los citados autores exponen varios ejemplos históricos de invenciones o nuevos esquemas productivos que ayudaron a salir al sistema capitalista de etapas de depresión o estancamiento, entre los que señalan la invención del torno de hilar de Richard Arkwright (1769); el surgimiento del ferrocarril que provocó una gran burbuja financiera; la producción en cadena de Henri Ford; utilización del petróleo; la revolución tecnológica con su amplio abanico de innovaciones. Todas estas invenciones o utilidades de nuevas herramientas, en su momento relanzaron al capitalismo y colocaron a los

---

<sup>44</sup> Husson, Michel y Louça, Francisco, *Capitalismo tardío y neoliberalismo: Una perspectiva de la actual fase de la onda larga del desarrollo capitalista*, disponible en: <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/ondas.pdf>, fecha de consulta: [16-1- 2013]

capitalistas pioneros del desarrollo de esas invenciones, con una acumulación de capital superior a la de otras clases sociales.

De acuerdo a la visión externada por Husson y Louça, el capitalismo tras la segunda guerra mundial se conforma de dos ondas. Una que se inicia con el fin de esa conflagración mundial y que llega hasta finales de los años 70, a la cual denominan época dorada del capitalismo; y la otra, que se extiende desde inicio de los años ochenta del pasado siglo hasta la actualidad, periodo o etapa del neoliberalismo. En la primera de las ondas planteadas por estos dos autores surge el Estado de Bienestar Social, modelo que alcanza su máxima expresión en la década de los años sesenta. A esta onda capitalista se le domina también época del fordismo, la cual se caracteriza por un amplio desarrollo industrial que abarca a países capitalistas desarrollado y a naciones socialistas de la Europa del Este. Los países latinoamericanos se montan también en esta ola de industrialización, impulsados por el modelo “cepalista” de sustitución de importaciones.

Las distintas épocas citadas se conforman o caracterizan, acorde al planteamiento de los autores de referencia, en cuatro “dimensiones especiales”: régimen de acumulación, paradigma tecnológico, la regulación social y división del trabajo. **El régimen de acumulación** se distingue por una alta producción y un elevado crecimiento que coloca a los Estados, empresarios industriales o financieros, en una fase intensa de acumulación de capital. Este proceso genera un aumento del consumo de las masas. El incremento del beneficio de los capitalistas es en gran medida fruto de la desigualdad producida entre el capital y el salario de los trabajadores. Actualmente, China y Rusia se encuentran en esa etapa de acumulación, independientemente de que en el caso chino se produce en una alianza entre el capital privado y el Estado.

Con respecto al **paradigma tecnológico**, éste expresa la relación existente entre el modo de producción y la innovación tecnológica. Este criterio explica el impacto que producen en el capitalismo neoliberal las invenciones surgidas en el campo de la tecnología de la comunicación. Sin duda, las innovaciones tecnológicas ejercen una influencia directa en los medios de producción de la época en que ocurren, generando cambios importantes en el modelo de acumulación y, en algunos casos, sirviendo de resorte a los periodos de recesión del capitalismo.

Mediante la **regulación social** se establece el orden colectivo imperante con los distintos componentes que esto implica, como son la determinación de los salarios, la organización del trabajo y las normativas laborales y sociales promovidas por el Estado. A través de estas regulaciones sociales se legitima el orden imperante. En cada etapa de recesión la medicina proporcionada consiste en variar los elementos que conforman el orden social, es de ahí que los ajustes impuestos provocan altos niveles de desempleo, cambios en las condiciones laborales de los trabajadores, congelamiento de los salarios y deterioro del régimen de seguridad social.

La regulación social se ve afectada también por las innovaciones surgidas del paradigma tecno-económico que produce desplazamiento en actividades económicas generadas por una innovación industrial o tecnológica que implica cambios en el modo de producción, o con la adopción de nuevos instrumentos en las relaciones sociales y económicas entre Estados. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen las quiebras económicas que afectan a determinados sectores productivos de un país, al introducirse nuevos instrumentos de producción y los altos niveles de desempleo que producen los Tratados de Libre Comercio por el desplazamiento de empresas de un país a otro, o por el cierre de éstas.

El cuarto elemento en el esquema establecido por Husson y Louça es el de la **división internacional del trabajo**, entendiéndose como tal el papel que desempeña cada país en el mercado mundial. La división del trabajo desde la perspectiva de los Estados viene dada en función de cuáles países producen materias primas, quienes son líderes en la producción industrial y tecnológica y quienes controlan los flujos de capital financiero. Todos estos elementos, junto a factores militares y políticos, definen un orden fáctico en la jerarquía mundial de los Estados, independientemente del principio de igualdad que propugna el Derecho Internacional Público.

Louça y Husson presentan la siguiente tabla, construida con los cuatro criterios por ellos planteados, sobre la incidencia de éstos en la transformación contemporánea del capitalismo<sup>45</sup>:

---

<sup>45</sup>Husson, Michel y Louça, Francisco, *Capitalismo tardío...*, op. cit.

**Cuadro No. 1.1. Transformación contemporánea del capitalismo de acuerdo a Louça y Husson**

	Capitalismo Fordista Ascenso de la onda larga (1945-75)	Capitalismo Neoliberal Descenso de la onda larga 1980...
Régimen de acumulación	Fordismo	Financiarización
Paradigma tecno-económico	Taylorismo	Tecnología de la información
Regulación social	Contrato Social	Flexibilidad
División internacional del trabajo	Internacionalización	Globalización

En la medida que el desarrollo tecnológico se acrecienta, específicamente en la esfera de la tecnología de la comunicación, la acumulación de capital se incrementa de manera exponencial, crecimiento éste que presiona para crear las condiciones del ensanchamiento de nuevos mercados. Las innovaciones dentro del campo de la tecnología de la comunicación han sido herramientas fundamentales en el auge del modelo neoliberal, ya que son el medio que facilita la agilidad con que pueden transferirse capitales financieros y mercancías y hacen posible que las empresas matrices puedan controlar en tiempo real todas las operaciones que realizan sus filiales. Todo este contexto económico y social ha sido favorable a la aplicación del modelo neoliberal y al rol protagónico que juegan las multinacionales como fichas fundamentales del ajedrez político y económico del modelo imperante.

Ciertamente, la capacidad de producción de los países de economías desarrolladas, apoyadas como hemos dicho en las innovaciones científicas y tecnológicas, ha sido un factor de primer orden en la aplicación del modelo neoliberal. Los mercados nacionales, aún los de naciones con grandes poblaciones, son insuficientes para contener el grueso de la producción de las grandes multinacionales. China no representa para las multinacionales un atractivo *per se* solo por su amplia

población sino también por los bajos costos de producción en que operan las empresas instaladas en el interior del gigante asiático, gracias a la flexibilidad.

Las sedes de las principales transnacionales están ubicadas en diecisiete países, algunos de los cuales son de gran desarrollo tecnológico pero de relativa escasa población, razón ésta que obliga a sus ejecutivos a orientar su producción hacia el mercado internacional y a tener una presencia en diversas naciones, buscando ventajas competitivas, ya sean éstas de tipo geográfico, laboral, fiscal, etc. Y donde ejercen una influencia política y económica decisiva en el seno de los Estados huéspedes de sus inversiones.

### **1.1.5. Los TLC, instrumentos de la globalización neoliberal**

Refiere el profesor Lara López que “la acumulación capitalista ha sido sin duda uno de los procesos que ha permitido la mundialización de la economía y específicamente la negociación de acuerdos comerciales en los países subdesarrollados”<sup>46</sup>. Dicha acumulación necesita de instrumentos comerciales que establezcan un contexto jurídico y de negocios favorable a su inversión. Los acuerdos comerciales son esos instrumentos, y el sistema al que ellos le sirven de marco regulatorio es la globalización neoliberal y por lo tanto, su fin, lejos de ser la suscripción de acuerdos sinalagmáticos que proporcionen derechos y deberes a las partes contratantes, es el de servir de ariete a la globalización neoliberal y, con ello, a los intereses de los protagonistas del sistema. Los beneficiados de estos instrumentos comerciales son las grandes corporaciones empresariales en sus distintas modalidades y el mercado. Los acuerdos comerciales, como instrumentos del sistema del cual son piezas esenciales, son los garantes de la “acumulación capitalista” de la que habla Lara López, y en poco o en nada procuran fomentar el desarrollo y bienestar de los pueblos subdesarrollados.

---

<sup>46</sup> Fundación Nacional para el Desarrollo, *Implicaciones laborales del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana*, , San Salvador, 2005

Algunos de los datos económicos citados más arriba ponen de manifiesto que la globalización neoliberal es en los mercados de capital y en los flujos financieros donde alcanza una dimensión realmente globalizante, y, por tanto, en la variante financiera del capitalismo. En cuanto al comercio internacional de mercancías, si bien es cierto que ha tenido un incremento importante, es a partir de la década de los años setenta que logra rebasar los niveles porcentuales que tenía antes de la Primera Guerra Mundial<sup>47</sup>. Por consiguiente, el intercambio de bienes comerciales se desarrolla más a nivel regional que global. En el caso específico de los Estados Unidos y otros grandes países desarrollados, el grueso de la venta de sus productos está destinado a su propio mercado interno. A este respecto, citaba que las exportaciones de los Estados Unidos eran apenas un 14% de su Producto Interno Bruto y que solo para Alemania, entre las grandes economías del mundo, sus exportaciones tenían un peso igual o superior al 50% de su PIB.

Los datos estadísticos presentados sobre el comportamiento de las exportaciones en relación a la producción de bienes y servicios generada en el interior de los Estados, llevan a inferir que el aparato económico de estos países se sustenta básicamente en su mercado interno. Para garantizar el dinamismo de la acumulación de capital a la que se refería Lara López, les es indispensable aumentar o extender el tamaño de sus mercados. Esta extensión se la proporcionan los instrumentos comerciales como los TLC, Tratados Bilaterales de Inversión, entre otros instrumentos de igual naturaleza, con los que logran ensanchar sus fronteras comerciales, a través de los países con los que pactan tales acuerdos. Por medio de los TLC, los Estados desarrollados colocan sus productos sin mayores complicaciones y sin importar los desplazamientos que provoquen, tanto de productores como de trabajadores en uno y otro lado de los países signatarios.

Por lo general, los TLC se realizan entre naciones desarrolladas y países subdesarrollados, razón que genera una relación asimétrica, cuyos resultados tenderán a beneficiar a la parte económicamente más fuerte en perjuicio de la menos desarrollada, que tendrá poca posibilidad de resultar beneficiosa en dicha relación comercial. Tiene

---

<sup>47</sup> Therborn, Göran, op. cit. pp. 147-148



razón la euro parlamentaria Gabriela Kupper cuando expresa que en los pactos entre países de desigual desarrollo, “se arranca de una desigualdad de base”<sup>48</sup>. En una relación comercial que utilice como marco jurídico a los Tratados de Libre Comercio, en los que participan países de diferente desarrollo económico, sus resultados no beneficiarán a la parte de menor desarrollo, especialmente a su población. En este sentido, con mucha razón señala Hernández Zubizarreta que los TLC no “son instrumentos ni para terminar ni para reducir la pobreza porque no tienen en cuenta las necesidades reales de la población”<sup>49</sup>.

Para los Estados Unidos de América, los TLC son esenciales para su pretensión de mantener el rol de primera economía y potencia mundial. Ese espacio jugado por los Estados Unidos como primera potencia económica se ve amenazado en la medida que China avanza dentro de su modelo de “socialismo de mercado”<sup>50</sup>. De continuar con esa tendencia, en pocos años, China podría estar colocada como la primera economía del mundo, y por consiguiente, superar el PIB de los Estados Unidos<sup>51</sup>. Conforme al Banco mundial, en el 2015 el PIB de los Estados Unidos a precio actual, estaba situado en 18,037 billones de dólares y el de China en 11,065 billones de dólares<sup>52</sup>. Para los

---

<sup>48</sup> López, Nuria, *Los Tratados de Libre Comercio, la mecha de los conflictos sociales*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/america/2012/12/12/noticias/1355321799.html> ., fecha de consulta: [12-12-2012]

<sup>49</sup> Id.

<sup>50</sup>En los últimos veinte años, China ha sacado a cientos de millones de personas de los niveles extremos de pobreza, incorporando a muchos de ellos dentro de los parámetros de medianos ingresos, acrecentando de esa manera su mercado interno. En el comercio internacional, con 2,049 miles de millones dólares, se coloca a la cabeza como la nación de mayor volumen de exportaciones, seguido por los EE.UU. que con 1,546 miles de millones de dólares ocupa el segundo lugar, conforme a estadísticas del 2012 presentadas por la OMC, disponible en: [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its2013\\_s/its2013\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2013_s/its2013_s.pdf), fecha de consulta: [6-9-2014]

<sup>51</sup>El diario *El País* de Madrid, publicó en fecha 3/5/2014, bajo el título de “China destrona a EEUU como primera potencia”, un cuadro que indica que a precio ajustado por la paridad de poder de compra, China en el 2019 superaría a EE.UU. como la mayor economía del mundo, en cuyas proyecciones situaría su PIB en 22,406 miles de millones de dólares, en comparación con los EE.UU. que alcanzaría para igual fecha, unos 22,090 miles de millones de dólares. Disponible en [http://economia.elpais.com/economia/2014/05/03/actualidad/1399140952\\_251301.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/05/03/actualidad/1399140952_251301.html)

<sup>52</sup> Banco Mundial, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/estados-unidos?view=chart>, fecha de consulta: [4/5/2017]

norteamericanos es fundamental aumentar el tamaño de su mercado, ya que, con una población de alrededor de 321 millones de habitantes, apenas supera la cantidad estimada de personas de ingresos medios en China. En el 2012, el gigante asiático se situaba como el mayor consumidor de productos de lujos del mundo, con un valor superior a los 14 mil millones de dólares<sup>53</sup>. A través de los TLC, los Estados Unidos encuentran la vía de ensanchar su mercado interno más allá del tamaño de su población, logrando de este modo incentivar el consumo de productos norteamericanos, mediante el derribo de las barreras arancelarias y la colocación de capitales de sus grandes corporaciones financieras.

Los Tratados de Libre Comercio, tal y como están concebidos, son instrumentos de la globalización neoliberal y de todo el entramado jurídico impuesto por Estados Unidos en su rol de Estado imperial. Para la implantación del actual modelo, los organismos financieros de Bretton Woods, acompañados por la OMC, han sido claves en ese propósito, mediante el establecimiento de “normas jurídicas más privadas que públicas, con sus propias lógicas de funcionamiento, pero con efectos *erga omnes*”, que han “creado un derecho corporativo al servicio de las multinacionales”<sup>54</sup>. Con todo este andamiaje legal, estos elementos de la globalización neoliberal, de los que forman parte los Tratados de Libre Comercio, han establecido una nueva *Lex Mercatoria* que como expone Hernández Zubizarreta, gira en torno “a los contratos de explotación, las normas multilaterales, regionales y bilaterales de comercio e inversiones y el Sistema de Soluciones de Diferencias (SSD) de la OMC”<sup>55</sup>. Mediante estos instrumentos pseudo legales, las grandes potencias (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá), garantizan el estable funcionamiento de sus corporaciones, protegiendo sus inversiones e intereses por encima de los Estados periféricos, cuando se presentan controversias entre estos.

---

<sup>53</sup> Giuffré, Mercedes Susana, *Implicancia del crecimiento de la clase media en China para argentina y para la economía global*, Centro de Estudios y Negocios con China y Corea, Universidad Nacional de Mar de Plata, Argentina, disponible en: [www.politica-china.org/](http://www.politica-china.org/), fecha de consulta [12/12/2016]

<sup>54</sup> Hernández Zubizarreta, Juan, “Propuestas estratégicas sobre mecanismos de control de las empresas transnacionales. Hacia un nuevo marco jurídico”, Tribunal Permanente de los Pueblos, 14-15 de mayo, Madrid, 2010.

<sup>55</sup>Id.

El interés de agruparse de los Estados no es nuevo. Por diversas razones y circunstancias tienen la necesidad de hacerlo. América Latina está plasmada de intentos integracionistas en diversas etapas de su historia. En el caso europeo, los antecedentes históricos del actual modelo integracionista de lo que es hoy la Unión Europea se encuentran vinculados a la propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schumann, de crear una unión europea entorno a la producción de carbón y acero, la cual se concretó en 1951. Actualmente, entre los aspectos comunes que comparten los TLC y los Acuerdos de Integración Regional, está la necesidad o la utilidad de agrandar sus mercados, a través de estos instrumentos del derecho internacional. El tipo de agrupación que representa la Unión Europea, aunque tenga elementos comunes con los TLC en cuanto al derribe de las barreras arancelarias para agrandar su mercado interno, es diferente en su esencia y forma de los mismos. Razones históricas y de tipo tanto económico como político están presentes en el prototipo de integración que representa la comunidad europea. El esquema de los acuerdos de libre comercio es totalmente diferente a lo que encarna la Unión Europea; a los antiguos intentos de agrupación regional de América Latina; o al de los actuales modelos de integración presentes en el continente como el ALBA, UNASUR, MERCOSUR, el SICA o el Foro de Sao Paulo.

En algunas de las etapas de la evolución de los acuerdos de integración regional se presentan similitudes con los TLC. Sin embargo, la diferencia básica es que estos tratados comerciales están íntimamente vinculados con el modelo de globalización neoliberal, y, por tanto, su interés esencial es netamente comercial, y actúan bajo los dictámenes de las omnipotentes leyes del mercado. Los propósitos básicos que llevan a los gobiernos a concertar acuerdos de libre comercio son distintos. De un lado están los intereses de las naciones desarrolladas que ven en estos acuerdos comerciales la manera de derribar las barreras arancelarias, trabas tributarias y legislativas que impiden al fruto de la acumulación capitalista colocar de manera libre sus capitales, a través de los bienes y servicios que producen sus multinacionales y empresas locales. Por el otro lado, están los gobiernos de naciones sub-desarrolladas que buscan en los TLC la vía de atraer inversión extranjera directa (IED) con el pretendido propósito de disminuir el desempleo estructural que afectan a estos Estados.

A través de los TLC se busca el establecimiento de zonas de libre comercio, caracterizadas por la eliminación de las barreras arancelarias y por el trasiego de capitales. Los objetivos perseguidos mediante los tratados de libre comercio son netamente económicos, aunque, como señala Jacob Viner, “generan procesos no económicos, que modifican el comportamiento de los Estados”<sup>56</sup>. Entre estos procesos no económicos generados por los TLC, está el impacto que producen en el ordenamiento jurídico de los Estados concertantes, especialmente en los de menos desarrollo. Esta situación genera una transformación del Derecho de estas naciones y provocan el surgimiento de variables y elementos no presentes hasta la entrada en vigencia de estos tipos de acuerdos comerciales en el ámbito jurídico de estos Estados.

Los TLC garantizan y facilitan las condiciones de operación dentro de los territorios de los países socios de las grandes multinacionales. Asimismo, abren los mercados a los productos agrícolas, generalmente subsidiados, de las naciones desarrolladas, provocando el desplazamiento de la producción local, dada la escasa posibilidad de competencia equilibrada entre productores de países con desarrollo asimétrico. A este respecto es aplicable lo expresado por John Kenneth Galbraith, cuando señalaba que, como consecuencia del surgimiento de las grandes corporaciones, éstas habían desplazado a los negocios familiares y pequeños, y, por tanto, el modelo de competencia perfecta no se podía aplicar en la economía de los Estados Unidos<sup>57</sup>. Lo descrito por Galbraith, es aún más crítico para los productores de naciones pobres, cuando estos tienen que competir con sus homólogos de países ricos.

Tal ha sido la proliferación de los Tratados de Libre Comercio que, según la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>58</sup>, al 31 de julio de 2010 se encontraban en vigor 283 acuerdos regionales de comercio (ACR), de los cuales el 90% correspondían a TLC y sólo en África el promedio de acuerdos firmado por país es de cinco<sup>59</sup>. Los

---

<sup>56</sup> Viner, Jacob, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment, New York, 1st Edition, 1950.

<sup>57</sup> Galbraith, John Kenneth, *American capitalism: The concept of countervailing power*, 1952, disponible en: 1; <http://books.google.com>, fecha de consulta [6 de agosto 2012]

<sup>58</sup> Disponible en la página web de la OMC: <http://rtais.wto.org//acuerdos comerciales regionales> [en línea]

Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Europea, dos de los principales polos de poder económico y político del mundo, en el año 2007 concentraban el 73% de las multinacionales existentes<sup>60</sup>. A fin de ampliar el ámbito de operación de estas corporaciones empresariales han propendido a las firmas de acuerdos de libre comercio, tanto de manera regional como de forma bilateral, a través de TLC en el caso de los EE.UU. o de los denominados *Economic Partnership Agreement*, (EPA) por sus siglas en inglés, por parte de la Unión Europea.

No hay duda de que el desarrollo de la actividad comercial es un factor que contribuye a la creación de riquezas, y, tal como expresa la economía clásica, el trabajo, la tierra y el capital son los tres factores de producción de riquezas. Sin embargo, no obstante, el valor que representa el trabajo como elemento fundamental de ese trípode, las normas laborales han estado ausentes en la mayoría de los Tratados de Libre Comercio. Con esa omisión, es como si se quisiera hacer invisible a uno de los elementos indispensables en el propio dinamismo de la actividad comercial. En la lógica de la globalización neoliberal, el trabajo es visto como “un simple factor de costos”<sup>61</sup>, en donde la preocupación esencial se envuelve en reducirlo, presentando ingeniosas artimañas como la flexibilización laboral, el *outsourcing*, la denominada “deslaboralización” en la que se coloca al trabajador como empresario, entre otros tipos de fraudes laborales cuyo propósito es el de aumentar los beneficios de la empresa. En el momento en que se desarrolla esta tesis, está presente en la agenda nacional dominicana, la discusión de reducir las prestaciones laborales de los trabajadores dominicanos al ser despedidos, no obstante estar contemplados estos derechos en el Código Laboral dominicano. Entre los argumentos que esgrime la Conferencia Patronal dominicana para plantear tal disminución, aduce que dicho pasivo laboral resta competitividad a la economía dominicana frente a otras naciones de la región, especialmente, de las que forman parte del DR-CAFTA. En un apartado especial, nos referiremos en detalle a estas pretensiones del empresariado dominicano. Cuando se habla de competitividad, en muchos casos,

---

<sup>60</sup> Camino Beldarrain, Vicente, “*La economía del siglo XXI: los desafíos derivados de la globalización de las actividades económicas*”, Capítulo V, Curso Planificación de Negocios, Máster Oficial Sociedad de Democrática, Estado y Derecho, Rep. Dominicana, 2010.

<sup>61</sup>Murga Torrazza, Rolando, op. cit.

ésta se centra en plantear la búsqueda de condiciones laborales favorables para disminuir los costos operacionales, sin que casi nunca se plantee la reducción de dichos costos sobre la base de reducir los altos salarios de los ejecutivos y las altas ganancias de las empresas. Debemos recordar que en los elevados beneficios y salarios de la clase gerencial y de los accionistas de las entidades de intermediación financiera se encuentran parte de las razones que han motivado la actual crisis del capitalismo, y no en los costos derivados de las condiciones salariales de asegurados, empleados y trabajadores medios o de baja categoría salarial.

#### **1.1.6. Impacto de la globalización en el derecho**

A menudo se plantea que el derecho evoluciona con más lentitud que otras ciencias sociales, y es lógico, su fundamento es normar las relaciones entre los individuos, y por consiguiente, la necesidad de establecer un orden es consecuencia directa de vínculos existentes. Por esta razón, la labor reguladora del derecho surge con posterioridad a los efectos que producen en las relaciones humanas los fenómenos políticos, sociales, económicos o religiosos. Es entendible que el derecho vaya ajustando sus reglas a los cambios que se suscitan en el seno de la sociedad y a las nuevas situaciones que crean tales cambios.

La globalización neoliberal como fenómeno social ha impactado los diversos aspectos de la vida humana, por lo que, al producir nuevas formas de coexistencias, también establece las disposiciones normativas que habrán de regular las relaciones jurídicas que se producen, tanto en la vida de los individuos como en los órganos políticos que lo agrupan (Estado, mancomunidad, etc.).

Los avances logrados a través de la ciencia y la tecnología durante el proceso globalizante producen cambios en la sociedad y éstos obligan a que se actualicen las disposiciones normativas vigentes que regulan las relaciones y hechos que ocurren. Cuando las leyes actuales resultan insuficientes para regular los efectos que producen las innovaciones tecnológicas y científicas, el conjunto de disposiciones que habrán de normar el tipo de relación jurídica que surge a la luz estos nuevos inventos dan paso al surgimiento de nuevas disciplinas jurídicas, o de nuevas variantes en el ámbito de las

modalidades legales vigentes. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el uso del internet, uno de los más revolucionarios logros de la tecnología de la información. Su aplicación no sólo lo hace ser una herramienta de ayuda auxiliar en distintas actividades humanas, sino que su empleo en áreas como el comercio crea una nueva variante comercial (comercio electrónico) que, por su novedad y las situaciones jurídicas que genera, obliga a que se formulen leyes que pauten su accionar, naciendo de este modo una nueva especialidad dentro del ámbito de las Ciencias Jurídicas. Lo mismo pasa en el desarrollo científico, en el que las exploraciones del genoma humano obligan al establecimiento de reglamentaciones bioéticas sin antecedentes en los ordenamientos legales de los Estados.

Los cambios que afectan al derecho como consecuencia del fenómeno de la globalización se producen de manera integral, abarcando a la ciencia del derecho en su vertiente de formuladora o creadora de preceptos legales que pautan las relaciones humanas a la luz de los nuevos tiempos, o, en el aspecto jurisdiccional, con la creación de nuevas instancias para dilucidar los conflictos jurídicos, traspasando estas jurisdicciones las fronteras nacionales. La opción de la vía arbitral como medio de solución de conflictos, mecanismo actualmente contenido en la mayoría de los contratos y convenios internacionales, desplaza a las jurisdicciones intraestatales. Esto es un ejemplo evidente del tipo de transformación comentado. Lo mismo puede decirse de los Órganos de Solución de Conflictos, instancias presentes en organizaciones como la OMC, en cuyas manos se ponen muchas de las decisiones que anteriormente adoptaban las jurisdicciones nacionales de los Estados. Estas modificaciones introducidas por la globalización neoliberal en el orden jurisdiccional debilitan el concepto de soberanía nacional, elemento asociado al Estado-nación, situación que implica una transformación importante a la noción de Estado, tal y como se conoce en Occidente desde el siglo XVIII.

Un cambio significativo que trae consigo el actual esquema de globalización neoliberal o de capitalismo globalizante y que se manifiesta en la transformación del rol del Estado, es el fortalecimiento del derecho Internacional a costa del debilitamiento del derecho interno o nacional, superando al monismo jurídico que durante años dominó el escenario legal de las naciones para dar paso a un sistema plurijurídico o jurídico dual, que a juicio de Jean André Arnaud, citado por Arévalo Mutiz, resulta de un “choque de lo

global y lo local”<sup>62</sup>. De lo primero, es decir de lo global, porque su objetivo único es proteger el modelo de mercado; y de lo segundo, porque tiene distintos objetos de regulación. Los acuerdos de integración regional que se producen en distintos continentes no han alcanzado el nivel de la Unión Europea, que contiene instituciones que van más allá de normar las actividades económicas producidas entre los Estados que la conforman. Estos acuerdos de integración tienen sus propios mecanismos jurídicos que pautan sus relaciones comerciales o políticas, situación está que confiere un mayor radio de acción al derecho internacional, tanto al público como al privado. Los Tratados de Libre Comercio, suscritos entre Estados de una misma región o de regiones distintas, potencian el rol del derecho Internacional en detrimento del derecho nacional, apoyándose para ello en los distintos instrumentos de la globalización.

El auge del derecho internacional es consecuencia directa de la globalización neoliberal, que se caracteriza, entre otros aspectos, por el peso de un mercado macrocefálico en relación con el papel de otros “actores globales”, como los denomina Ulrich Beck<sup>63</sup>. Para algunos autores que han escrito sobre el tema, se ha producido un predominio del derecho internacional sobre otras ramas del derecho. Asimismo, se produce toda una estandarización del derecho, que se manifiesta como un “derecho de textura abierta”, en donde prima, como señala Rueda Romero, “el desplazamiento de los actores tradicionales de la producción y aplicación del derecho por parte de actores privados”<sup>64</sup>. Como ejemplo de esto se encuentran el arbitraje internacional, los Órganos de Solución de Conflictos, los cuales desplazan a los mecanismos jurisdiccionales del derecho local o del Derecho Internacional Público por instancias privadas o de características comerciales como la OMC.

---

<sup>62</sup> Arévalo Mutiz, Lucía, Los desafíos del derecho frente a la globalización, *VIAIURIS*, ISSN 1909-5759\*No. 4\*enero-junio 2008

<sup>63</sup> Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* disponible en: [https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1496/mod\\_resource/content/1/beckulrichqueeslaglobalizacion.pdf](https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1496/mod_resource/content/1/beckulrichqueeslaglobalizacion.pdf), fecha de consulta: [15/3/2014]

<sup>64</sup>Rueda Romero, Paulino, *Filosofía y Globalización del Derecho*, disponible en: [www.derecho.usm.edu.pe](http://www.derecho.usm.edu.pe), fecha de consulta: [18/3/2014]



Al surgir en la escena internacional actores privados (multinacionales, agentes financieros y de mercado) que abrogan parte de las funciones tradicionales del Estado, nacen nuevas fuentes del derecho. A las ya citadas vías de ventilación de conflictos expuestas por Rueda Romero, éste agrega otras, agrupadas bajo la denominación de “fuentes blandas del derecho”, ampliamente conocido como soft-law, entre las que señala, “las cartas de intenciones, código de conductas”. A estas “fuentes blandas”, bien cabe añadir la tan en boga Responsabilidad Social Empresarial y **la nueva lex mercatoria** que contienen los nuevos contratos internacionales, caracterizados por su nacionalidad y la flexibilidad de sus normas laborales. Todo ello refleja que el modelo de neoliberalismo globalizante, al incrementar la internacionalización del derecho, abroga una función que por siglos ejerció el Estado y la deja en manos de instrumentos creados para servir al gran capital, bajo el pretexto de que los acontecimientos económicos y sociales han desbordado la capacidad reguladora del Estado. Para quienes exponen este tipo de concepto, el Estado tiene límites territoriales en contraposición con el nuevo orden globalizante, cuya frontera es el mundo. No negamos que el concepto de Estado-nación tal y como lo conocemos hoy podría estar en transformación, es más, es probable que así sea, ya que no puede ser inmutable algo que es producto de evoluciones anteriores y de relaciones económicas y sociales determinadas, y que como he hecho referencia, se nos presenta en su actual forma a partir del siglo XVIII. Pero no debemos admitir que el avance de la ciencia y la tecnología o la transformación de la estructura del Estado-nación sean argumentos válidos que justifiquen el surgimiento de instancias que monopolicen la aplicación del derecho, en muchos casos en perjuicio del interés nacional de los Estados de la periferia.

La crítica a las instancias supranacionales de solución de conflictos no debe ser vista tan solo como un problema de limitación de soberanía de los Estados. En este sentido concuerdo con Paulino Rueda Romero cuando plantea que el Estado “es un producto histórico, y debe pasar a la historia, cuando la era que la ha producido haya pasado”<sup>65</sup>. Lo inaceptable es que los mecanismos jurisdiccionales de aplicación del derecho contenido en los acuerdos comerciales estén al servicio del capital financiero o

---

<sup>65</sup>Rueda Romero, Paulino, *Filosofía y Globalización del Derecho...* op. cit.

de las grandes multinacionales y sirvan para validar las acciones que a diario acometen estos actores del capitalismo neoliberal en el interior de los pueblos, sobre todo, de los más pobres. Se hace necesaria la construcción de un derecho global, pero que no pierda la esencia de justicia y de equilibrio que debe ser el ideal o finalidad del derecho.

Distintos juristas que han observado los cambios que se producen en el derecho como consecuencia de la globalización han pretendido englobar o contener estas variaciones dentro del concepto de “Derecho Global”, al considerar necesario el establecimiento de un “orden jurídico” que abarque de manera integral las relaciones jurídicas en la medida en que éstas se produzcan a escala global. Este planteamiento surge sobre la idea de que se necesitan normas que se ajusten a los nuevos tiempos, y cuyo poder regulador sea planetario<sup>66</sup>. Los que justifican la existencia de un Derecho Global, plantean que debido a la interdependencia que produce la globalización entre los Estados se establece también una interrelación de los sistemas jurídicos nacionales, transformando de este modo el derecho internacional y creando la base para un “sistema jurídico mundial”.

Nadie puede negar los cambios que en el marco del derecho produce la globalización neoliberal, transformación que se expande al paso que se imponen las variaciones del fenómeno globalizante. Ahora bien, el plantear que las modificaciones impuestas por la mundialización están creando la base de un sistema jurídico mundial o uniforme a escala planetaria, aduciendo que el fenómeno representa un triunfo de la cosmovisión occidental, es dar la espalda a la realidad que representan las distintas culturas o civilizaciones (cínica, hindú, japonesa, islámica, África subsahariana e indoamericana) en el seno de sus familias jurídicas, en las cuales se encuentran implícitas factores no solo económicos, sino también socio-religiosos. Así como el peso económico que en la economía mundial concentran regiones como el sudeste asiático, condición que de seguro se traducirá en influencia política en la geopolítica mundial.

Las discusiones sobre la evolución del derecho se han centrado en la transformación que afecta al Estado y en el surgimiento de nuevos actores que rivalizan con éste en su papel monopólico de creador de las normas de derecho. Sin embargo, no

---

<sup>66</sup>Rueda Romero, Paulino, *Filosofía y Globalización del Derecho...*, op. cit.

se abunda con la misma intensidad en otros elementos que trae consigo el fenómeno globalizante y que afectan de manera directa a los individuos, teniendo un real efecto global. Entre los elementos que causan daños de manera global están las consecuencias directas de la contaminación medio ambiental, que se regula mediante acuerdos de asunción voluntaria y no mediante tratados de efectos “*erga omnes*”, para evitar situaciones como las de EE.UU., que no ha ratificado la mayoría de los protocolos medioambientales. Tampoco se refiere el derecho global a los desplazamientos de población causados por los efectos de políticas neoliberales impuestas a las naciones de la periferia por los organismos internacionales (Banco Mundial, FMI...) los cuales sirven de avanzada al gran capital. No contiene este derecho cláusulas que reconozcan a los inmigrantes; o que profundicen el *Ius Humanitatis*, que no se desarrolla con la misma intensidad que las leyes que rigen el comercio global y que incluya un derecho laboral con disposiciones normativas que traspasen las fronteras nacionales que proteja los derechos de los trabajadores frente a los actores globales. Estos actores se colocan omnipotentes ante el Estados, sobre todo a los de la periferia, afectando las prerrogativas y conquistas de la clase trabajadora.

### **1.1.7. Derecho Laboral y la globalización neoliberal**

Dentro de las múltiples transformaciones que ocurren en el campo del derecho como consecuencia del fenómeno globalizante, a los fines de este trabajo merece una especial atención la que sucede en el ámbito del Derecho Laboral como efecto del comercio internacional, y las implicaciones que éste produce en el Derecho del Trabajo. La globalización ha traído consigo nuevas formas de trabajo, tanto por su organización como por su modalidad, razón por la que de forma inexorable el Derecho Laboral debe crear normas que lo regulen en su dimensión espacial y temporal. Si bien es cierto que la naturaleza intrínseca del Derecho del Trabajo no ha variado, muchas de sus disposiciones normativas surgieron para regular el modelo de relación laboral fruto de la revolución industrial y de la producción fordista. Este esquema laboral está en una etapa de mutación bajo el actual tipo de globalización que vincula cada vez más el Derecho Laboral al Derecho Internacional.

Algunos especialistas del Derecho Laboral, entre los que se encuentra Rolando Murgas Torrazza<sup>67</sup>, señalan que ésta disciplina del derecho pierde parte de su poder de protección hacia los trabajadores, y por consiguiente, su rol de equilibrio en la relación trabajador-patronal, tan necesario para la “humanización del capitalismo”. Bajo el concepto de “deslaborización” los laboristas califican la relación jurídica entre empleadores y asalariados que despoja al trabajador de su condición jurídica de subordinado para evadir los derechos del empleado consignados en la legislación laboral. La deslaborización o informalización laboral, en sus modalidades de subcontrataciones, tercerización, empresas unipersonales, etc., reúne los elementos constitutivos que tipifican el fraude a la ley. Esto es así porque el real propósito de este tipo de acto jurídico es de eludir las disposiciones normativas que dentro del Derecho del Trabajo garantizan determinados derechos al trabajador. La deslaborización elude la condición de subordinación del empleado y por ende rompe con el contrato laboral al colocar al asalariado en una pseudo igualdad contractual. La desregulación laboral, instrumento que con frecuencia utilizan muchas empresas multinacionales y locales, es posible debido a las oportunidades que les brinda la globalización neoliberal. Convengo con lo que expresa Mario Ackerman, citado por Murgas Torrazza, de que la deslaborización actúa “como un desborde del ámbito del mercado, con posibles efectos benéficos, que, por el contrario, se transforma en una ideología totalitaria, que parece reclamar para el siglo XXI relaciones laborales y políticas propias del siglo XIX”<sup>68</sup>.

En la relación Derecho Laboral y comercio internacional se presentan dos enfoques diferentes. Uno que vincula al derecho laboral con los derechos humanos y por tanto con un ideal social. Dentro de esta visión se ubican los derechos fundamentales de los trabajadores, los cuales se equiparán a los derechos humanos. La otra visión es la que conjuga el Derecho Laboral con lo económico, en donde el concepto de ideal social está asociado a la distribución del ingreso y al establecimiento del Estado de bienestar social. Para ambos enfoques los especialistas ofrecen opiniones diversas. Unos plantean

---

<sup>67</sup> Murgas Torranza, Rolando, “Globalización, relaciones individuales y nuevas formas de organización de empresas”, en AA.VV, *Globalización, libre comercio, integración subregional y relaciones laborales*, Ensayos, OIT, 1ª ed. 2006, San José, Costa Rica.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 16

la pertinencia de asumir o no los problemas “derechos laborales-comercio internacional”<sup>69</sup>. Dentro de esta línea de pensamiento hay quienes opinan a favor de relacionar ambos temas, puesto que el comercio internacional debe estar supeditado al cumplimiento de los derechos laborales fundamentales. Diferente a esta posición se encuentran los que, desde una perspectiva neoliberal, consideran que el vincular los estándares laborales al comercio es perjudicial, porque se produciría un impacto negativo en la liberalización del comercio. Esa posición es entendible desde la óptica neoliberal que coloca el interés general a expensas del libre mercado.

Concuerdo con quienes plantean la necesidad de incluir los estándares laborales en la relación comercio internacional- derechos laborales, ya que no se deben buscar ventajas competitivas a expensas de la clase trabajadora que, por lo demás es la que históricamente menos protección ha tenido en comparación con otros sectores sociales. Con estos estándares y con el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo se evita la flexibilidad laboral, instrumento con el que los inversionistas pretenden lograr una mayor competitividad de sus productos, a costa de los derechos de los trabajadores. Las empresas debieran buscar dicha competitividad mediante la utilización de nuevas tecnologías, de innovaciones comerciales o de reducción de los beneficios de los inversionistas y no a expensa de las conquistas histórica de la clase trabajadora.

Para evitar distorsiones en las relaciones comerciales internacionales mediante la aplicación de prácticas que propicien la flexibilidad laboral se necesita que los estándares sean de aplicación universal y que se tomen en cuenta aspectos intrínsecos de las naciones. También que la fiscalización de la aplicación de estas disposiciones normativas esté en manos de la OIT, institución que a lo largo de los años ha jugado su rol en defensa de los derechos de la clase trabajadora de todo el mundo. Los mecanismos fiscalizadores de las normas laborales no pueden ser instrumentos al servicio del comercio internacional, cuyo fin primordial es garantizar que las reglas del libre comercio se respeten, y, por tanto, su competencia es ajena al interés de los trabajadores. Para la aplicación de estos estándares sí se necesita un derecho global,

---

<sup>69</sup> López H., María Victoria, Derecho Laboral y Globalización, *Revista de la Universidad Obrera de México Vicente Lombardo Toledano*, marzo-abril, 2006, disponible en: [www.uo.edu.mx/rev\\_trabajadores/numero53](http://www.uo.edu.mx/rev_trabajadores/numero53)

porque la amenaza que produce la globalización neoliberal sobre los derechos y conquistas de los trabajadores no es exclusiva de un país o de una región geográfica en particular, sino que es un peligro a escala planetaria, y por ello las medidas que se apliquen para su protección deben tener una cobertura universal. La respuesta pertinente a la amenaza que encierra la globalización neoliberal sobre las relaciones laborales, debe ir más allá de los estándares laborales insertados en los TLC y otros instrumentos comerciales, sino reproducir los distintos Convenios y Recomendaciones de la OIT, dándole valor de *ius cogens* mundial. Esa podría ser la respuesta adecuada al tipo de relación laboral que se ha gestado durante el predominio del mercado y de las multinacionales, que sobre pasa el marco normativo del Estado nación. Ante la globalización de la economía se corresponde la globalización de las principales disposiciones laborales.

Los defensores de la globalización neoliberal defienden a ultranza la liberación del comercio y que éste se desarrolle sólo guiado por las leyes del mercado, sin que el Estado intervenga a través de subsidios u otras acciones proteccionistas. Sin embargo, no dicen nada cuando la inversión extranjera o local busca mano de obra barata o viola los estándares laborales para hacer más competitivos sus productos. Desconocen o pretenden desconocer que a través de la flexibilidad laboral existe una especie de subsidio en beneficio del capital. El subsidio que representa la flexibilización laboral a favor de las empresas se hace a expensa de los trabajadores. Mientras a través de políticas neoliberales, organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial imponen eliminar subsidios que benefician a determinados sectores sociales, porque se afecta la macroeconomía o crean distorsión en el mercado mundial. Los principales órganos del derecho internacional no actúan cuando se afectan los derechos de los trabajadores para garantizar el interés del gran capital internacional.

Sin duda, la transformación que ha experimentado el mundo en muchos aspectos ha producido y produce un impacto significativo en el Derecho y en sus distintas ramas. Hay que ser conscientes de que los cambios que se producen en la actualidad ocurren con mucha mayor celeridad que en el pasado y, por tanto, los ajustes que debe hacer el derecho en su papel de reglamentar las relaciones entre los individuos y los países deben ocurrir a mayor velocidad que antes. Todos o casi todos coinciden en afirmar que en el

campo del Derecho Internacional muchas de las instituciones de postguerra han sido desbordadas por el paso del tiempo y de los acontecimientos, y que las situaciones geopolíticas para las que fueron diseñadas han cambiado, por lo que su papel se ve limitado.

Se cierne sobre el horizonte del mundo un hecho que deberá producir consecuencias en los ámbitos económico, político y social del planeta y, probablemente, también en el jurídico. Nos referimos al cambio de la hegemonía económica de occidente, cuya supremacía hoy comparte con el sudeste asiático, y en especial al papel que como potencia económica deberá jugar China, lo que sin duda a corto plazo se traducirá en influencia política.

Aunque en el mundo coexisten distintas familias jurídicas, las occidentales (la romano-germánica y la anglosajona) han tenido la primacía en la reglamentación de las relaciones jurídicas del planeta, por el peso en el liderazgo mundial que en los últimos cinco siglos han tenido primero España, luego Francia e Inglaterra, y posteriormente los Estados Unidos. Sin embargo, por primera vez en varios siglos, occidente ve amenazado su predominio económico. De producirse este cambio, como luce ser probable en el corto o mediano plazo, deberá tener efectos directos en el derecho. Si se agregan a estos cambios los producidos por la globalización neoliberal, podríamos estar en presencia de una modificación o mutación significativa de la ciencia jurídica, como no había ocurrido desde los tiempos de la revolución francesa y de los códigos napoleónicos.

### **1.1.8. Tendencia del empleo en los tiempos globales**

Las naciones desarrolladas aún no se han recuperado en su totalidad del impacto de la crisis económico-financiera que las afecta desde 2007, lo que tiene un peso específico en el campo del empleo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su acostumbrado informe anual sobre las condiciones del empleo en las distintas regiones del mundo<sup>70</sup>, resaltaba en su nota informativa de enero de 2013, que con los 4.2 millones de desocupados del

---

<sup>70</sup> OIT: *Tendencias mundiales del empleo 2013*, disponible en el sitio: [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2013/WCMS\\_202303/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2013/WCMS_202303/lang-es/index.htm)

2012, el número de desempleados se situaba por encima de los 197 millones de personas sin trabajo en el mundo. Para el año 2017, conforme a la proyección de la OIT, el nivel de desempleo en el mundo será ligeramente menor. Según los datos de la OIT, a nivel mundial el desempleo se situará durante ese año en 5%; en las economías desarrolladas en 6.4%; las economías en desarrollo en 5.5, algo inferior a la media global; y en la Unión Europea en 9.1%, aunque menor que en el año de referencia, esta comunidad de Estados presenta el más alto nivel de desocupados con relación a las otras economías citadas<sup>71</sup>. La Unión Europea no ha logrado descender el porcentaje de desempleados al por ciento que tenía con anterioridad a la crisis del 2009. En algunos casos como el de España, el nivel de desempleo se proyecta descender del 26% alcanzado en el 2013 al 19.3%, aun así, sigue estando por encima de la media europea.

En América Latina y el Caribe, el informe de la OIT indicaba que esta región ha tenido una recuperación más rápida que otras de la crisis, y que su nivel de desempleo se situaba al 2012 en 6.6%, representando una reducción del orden de 1.2% con respecto al nivel de desocupados existentes en el 2009. Pese a que durante estos años de crisis Latinoamérica no tiene el mismo porcentaje de cesantes que Europa, no ha resultado inmune a las consecuencias que en sus economías y en la generación de empleos producen la volatilidad de los flujos de capitales y los efectos directos que en algunas de estas naciones produce la recesión europea, principalmente la de España, así como el lento crecimiento de la economía norteamericana. La OIT proyecta que el desempleo en la región se incrementará hasta llegar a 6.7% en el 2017<sup>72</sup>.

Los datos que proporciona la OIT sobre el nivel de desempleo en el mundo, indican que el número de desocupados en personas de edades comprendidas entre los 15-24 años alcanzaba en el 2012 la cantidad de 74 millones de desempleados, equivalente a un 12.6% del total general de la fuerza productiva de ese segmento poblacional. Conforme a la OIT, es reducida la posibilidad de que se produzca una disminución de los desocupados en ese rango de edad en el horizonte del año 2017. En

---

<sup>71</sup> OIT, *Perspectivas sociales del empleo en el mundo- tendencia en el 2016*, disponible en: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2016/lang-es/index.htm>, fecha de consulta [1/3/2017]

<sup>72</sup> Id.



las naciones desarrolladas ese porcentaje de desempleados se eleva a un 17.5%, un 5% más que la cantidad de jóvenes sin empleos hasta antes de la crisis del 2007. En cuanto al desempleo juvenil, Latinoamérica en el año 2012 tenía un nivel de paro del orden del 14.6%. Así pues, los jóvenes son los más afectados por el desempleo a escala global.

El nivel de desempleo es elevado, aunque no alcanza los mismos niveles en todas las regiones del mundo. Se puede hablar de que es un fenómeno que ocurre a escala planetaria y, por tanto, globalizante. Las proyecciones que sobre el mismo ofrece la OIT son de que al menos en los próximos cinco años no se prevé disminución de la tasa de desocupados, y que se podría alcanzar en ese periodo de tiempo algo más de 210 millones de personas desocupadas.

La crisis financiera que afecta a las principales economías occidentales desde 2007, con mayor intensidad en los Estados Unidos de América, España, Grecia y Portugal, ha sido un elemento importante en el aumento del desempleo, principalmente en los países desarrollados de Europa, pero éste no ha sido el único factor que incide en el desempleo a escala planetaria. El Director General de la OIT, Guy Ryder, en la presentación del informe sobre las tendencias mundiales del empleo en 2013, atribuía el incremento de la desocupación a dos causas esenciales: la primera, vinculada con las inadecuadas políticas económicas adoptadas para lidiar la crisis económica; y la segunda, a la falta de competencias para llenar las exigencias que los nuevos puestos de trabajos requieren<sup>73</sup>. El informe de referencia señala que “La crisis ha obligado a millones de trabajadores a buscar un nuevo empleo, pero en muchos casos las calificaciones que los trabajadores poseen no son las mismas que los empleadores solicitan. Este desajuste se traduce en un incremento del desempleo”. De los dos elementos causantes del actual nivel de desempleo a los que se refiere el Director General de la OIT, uno de ellos, el asociado a la demanda de ciertas aptitudes para el desarrollo de determinados tipos de trabajo, es producto, en muchos casos, de los cambios que trae consigo el fenómeno de la globalización y la falta de iniciativas de los Estados de entrenar sus fuerzas laborales acorde a las modificaciones que se

---

<sup>73</sup> OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2013*, op. cit.

introducen, a fin de que éstas puedan lograr una adecuada transición entre el uso de nuevas herramientas de trabajo y las tradicionales.

Otra de las causas originadoras de desocupación también asociada a la globalización neoliberal, que no se ha medido en toda su magnitud, es la elevada cifra de desempleados que causa la deslocalización empresarial por el traslado de empresas que se mueven hacia otras naciones en búsqueda de mano de obra barata, de más flexibilidad laboral o de inferior tributación. Los Tratados de Libre Comercio son otras de las fuentes generadoras de desempleo. La naturaleza de estos acuerdos comerciales es propiciar el libre flujo de bienes, servicios y capitales, por lo que cuando se suscriben entre naciones con desarrollo económico asimétrico, lo que casi siempre ocurre, los productos y bienes de la nación más desarrollada inundan los mercados de las menos desarrolladas. Estas importaciones masivas afectan de modo directo el aparato productivo de los países subdesarrollados que forman parte de estos acuerdos comerciales, lo que da lugar a un aumento de la tasa de paro. Ryder, Director General de la OIT, en la presentación del citado informe, se refiere al carácter global de la crisis y su incidencia directa en el desempleo, observando que “la naturaleza global de esta crisis significa que los países no pueden resolver su impacto de manera individual y sólo con medidas internas. El alto nivel de incertidumbre que está deprimiendo las inversiones y la creación de empleo, no disminuirá si los países conciben soluciones contradictorias”.

La globalización neoliberal y la actual crisis económica incrementan el trabajo no decente, que se desarrolla como consecuencia de los bajos salarios que provoca un abundante desempleo, la inseguridad en el mantenimiento del empleo, la falta de cobertura social del trabajador y su familia y la “degradación profesional” que genera, el aceptar por razones de subsistencia, una labor por debajo de la calificación de quien la ejerce. La diferencia salarial entre países desarrollados y sub-desarrollados es importante. Conforme a datos del Informe Mundial sobre Salarios 2012/13 de la OIT, citados por el profesor Mikel de la Fuente, “un trabajador del sector manufacturero filipino percibía en 2010, 1.4 dólares por hora trabajada, un brasileño 5,4 dólares, un griego 13, un estadounidense 23,30 y danés 34,8 dólares”<sup>74</sup>. Como se observa, la diferencia entre

---

<sup>74</sup> De la Fuente Lavín, Mikel, “Algunas cuestiones sobre el impacto de las empresas transnacionales: fiscalidad, deslocalizaciones y calidad del empleo”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, de Vicente

el salario recibido por hora de trabajo entre el obrero filipino y el danés es bien marcada. Las condiciones de precariedad de millones de trabajadores de países en vía de desarrollo no mejoraron, pese al ciclo de crecimiento que afectó favorablemente a algunas de esas naciones. El citado profesor de la Fuente, tomando como fuente el referido informe de la OIT, señala que “397 millones de trabajadores viven en la pobreza extrema y otros 472 millones de trabajadores no pueden satisfacer sus necesidades básicas con regularidad”<sup>75</sup>. Esa condición de precariedad, sumada a la debilidad sindical de esas naciones, son partes de los elementos que provocan las condiciones de precariedad en que vive gran parte de la población trabajadora de los países pobres.

### **1.1.9. Consideraciones finales sobre la globalización neoliberal**

A menudo se presenta la globalización como algo inexorable que va más allá de la voluntad de los pueblos, sobre ello no entraremos en mayores consideraciones. Lo que no debe ser aceptado es que los efectos negativos producidos por la globalización sean asumidos como inapelables o invariables. Los pueblos no deben renunciar a las conquistas que en el campo del derecho han obtenido a lo largo de la historia. Estas reivindicaciones en muchos casos han sido logradas a través de luchas que han sobrepasado las fronteras nacionales de sus actores, constituyéndose en legado de la humanidad.

La academia y otras instancias sociales, deben asumir el compromiso ineludible de analizar las distintas variables del fenómeno globalizante, para comprenderlo y plantear las correcciones necesarias que lo hagan un instrumento al servicio de la humanidad. La tarea pendiente como propone la OIT a través de la Comisión Mundial de la Globalización, es lograr la “humanización de la globalización”, aunque para ello se eliminen los ribetes neoliberales que la conforman.

---

Arias, Andrea, Irurzun Ugalde, Koldo, eds.), *Empresas transnacionales en América Latina. Análisis y propuestas del movimiento social y sindical*, disponible en: [www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es), consultado en: 14/4/2014.

<sup>75</sup> De la Fuente Lavín, Mikel, “Algunas cuestiones sobre el impacto de las empresas transnacionales... op. cit. p. 101

Concuerdo con el teólogo brasileño Leonardo Boff cuando expresa que *“nuestra generación ha visto caer dos muros aparentemente indestructibles: el muro de Berlín en 1989 y el muro de Wall Street en 2008. Con el muro de Berlín se derrumbó el socialismo que existía realmente marcado por el estatismo, el autoritarismo y la violación de los derechos humanos. Con el muro de Wall Street, se deslegitimó el neoliberalismo como ideología política y el capitalismo como modo de producción, con su arrogancia, su acumulación ilimitada, al precio de la devastación de la naturaleza y de la explotación de las personas”*<sup>76</sup>.

Pudiéramos estar en presencia de una nueva etapa del capitalismo, y en ella de la evolución o el fin del neoliberalismo. *Hernández Zubizarreta y Ortiz de Zarate expresan que la “agenda que impulsa impulsada por el presidente Trump supone una ruptura con el capitalismo universalista característico de la globalización neoliberal, basado en dos pilares: la apuesta por un mercado global autorregulado y un modelo de gobernanza política basado en un relato de democracia formal edificado sobre una estructura multilateral”*<sup>77</sup>. Si esto estuviera ocurriendo no sería nuevo, tras la ocurrencia de crisis sistémicas como la del 2008, se produce el surgimiento de un nuevo modelo o esquema del sistema.

## **1.2. Características jurídicas y económicas de los TLC y otros Acuerdos de Integración Regional**

### **1.2.1. Los Tratados de Libre Comercio y su contexto histórico y geopolítico**

Con la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados se concreta el interés de regular los acuerdos entre Estados a través de la codificación de sus distintos aspectos y elementos, bajo los parámetros del Derecho Internacional Público. Con anterioridad a esta convención, los acuerdos suscritos entre Estados estaban guiados generalmente por la costumbre, incorporada mediante prácticas ancestrales de

---

<sup>76</sup> Boff, Leonardo, El socialismo no se ha ido al limbo, *Periódico Hoy Revista Areíto*, Rep. Dom., 13 de septiembre de 2014

<sup>77</sup> Fernández Ortiz de Zarate, Gonzalo y Hernández Zubizarreta, Juan , “Entre el ‘proteccionismo’ de Trump y el ‘librecambismo’ neoliberal”, *Viento Sur*, nº 151, 2017.

negociaciones entre las naciones. Antes de la Convención de Viena de 1969 se habían encaminado esfuerzos para encausar los tratados a través de reglas escritas. Se destaca el intento de codificación de los tratados internacionales de 1949, el cual queda trunco en su propósito al limitarse al marco privado del derecho internacional. Se considera la Convención de Viena de 1969 como el primer instrumento normativo de tratados internacionales de carácter público<sup>78</sup>, no obstante, a su importancia, su entrada en vigencia se retardó hasta 1980, así como su ratificación por parte de la ONU que se produjo el 20 de marzo de 1986. La Convención de Viena del 69 es considerada para los Estados como la base jurídica que pauta el marco en que deben realizarse los tratados, elemento de importancia trascendental para la comunidad internacional y para el Derecho Internacional Público, ya que en estos instrumentos jurídicos se encuentra su fuente esencial<sup>79</sup>.

Para la Convención de Viena de 1969, “se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.<sup>80</sup> Esta definición no se refiere de manera expresa a otros sujetos internacionales del derecho como son los organismos internacionales u otros de reciente conformación, como la Unión Europea, ente jurídico con capacidad de actuar dentro del contexto internacional con las mismas prerrogativas que cualquier Estado. Posteriormente, esta definición fue completada con la inclusión de los organismos internacionales dentro de los sujetos de derechos que al igual que los Estados, serían objeto de la regulación del acuerdo<sup>81</sup>.

Autores como el dominicano Luis Arias, tratando de suplir desde el punto de vista doctrinal las exclusiones de otros sujetos de Derecho que contiene la referida

---

<sup>78</sup> Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, *El Tratado de Libre Comercio a la luz del Derecho Internacional*, disponible en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 173

<sup>80</sup> Convención de Viena *sobre Derecho de los Tratados*, 23 de mayo 1969, disponible en: [https://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc\\_referencia/Convencion\\_Viena.pdf](https://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf)

<sup>81</sup> Convención de Viena, *sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales*, 1988.

Convención de Viena sobre los Tratados, califica a estos instrumentos jurídicos como: “un acuerdo celebrado por escrito entre sujetos de Derecho internacional regido por el derecho internacional y llamado a regular sus relaciones mediante la creación de derechos y deberes mutuos”<sup>82</sup>.

Los TLC, al ser acuerdos realizados entre Estados y regidos por normas del Derecho Internacional Público, deberían estar preferentemente pautados por esta Convención, pero por su papel de instrumento del neoliberalismo, su órgano rector es la Organización Mundial del Comercio (OMC), institución formada para regular la actividad comercial dentro de los parámetros del nuevo modelo económico y social e imponer a escala planetaria sus directrices.

La variedad de tratados internacionales que pueden celebrar los Estados es muy amplia, por lo que la referida definición que ofrece la convención de Viena solo sirve para trazar de modo general los aspectos que deben contener estos instrumentos de negociación internacional y, por tanto, la comprensión del concepto de Tratado de Libre Comercio no queda expresada en la definición señalada. El significado de los TLC y lo que ellos encierran no queda contenido en la simpleza de una definición, sino que para entenderlo hay que adentrarse en sus distintas características y en el contexto histórico en que se desarrollan.

Los TLC al igual que otros acuerdos comerciales, como los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) o los Acuerdos de Asociación (EPA), deben ser pactados entre Estados o grupos de éstos, expresados a través instrumentos supranacionales como la Unión Europea, el MERCOSUR, u otras instancias de carácter regional con capacidad jurídica de crear un mercado único entre las partes o de liberalizar el comercio, mediante el libre flujo de bienes y servicios, para lo que se derriban las barreras arancelarias y las leyes internas que impidan la libre competencia entre los agentes económicos de los países pactantes.

Es intrínseca a los TLC la protección del derecho de propiedad industrial e intelectual, así como de someter todo el interés nacional, sea este colectivo o particular,

---

<sup>82</sup>Arias Núñez, Luis, *Derecho Internacional Público Contemporáneo*, 8va. Edición, Santo Domingo, Rep. Dom., 2005, p. 111

a la lógica del mercado. Desde el punto de vista del Derecho, los TLC actúan de modo transversal ya que afectan disposiciones normativas, tanto del derecho internacional como del local; traspasando las fronteras de lo meramente comercial, adentrándose en el Derecho Constitucional, Laboral, Medioambiental, Penal, Administrativo, etc. Para el profesor Lara López, los Tratados de Libre Comercio son “acuerdos jurídicos negociados entre un determinado grupo de países, en los cuales se establece la normativa y los procedimientos que regulan las relaciones comerciales entre las partes que lo integran”<sup>83</sup>. Tanto en lo expuesto por el autor de este trabajo como en lo expresado por Lara López, se evidencia que los TLC son acuerdos intrínsecamente comerciales, concertados entre varios países, por lo tanto, estamos hablando de acuerdos que por su conformación son de naturaleza multilateral. Aunque no se habla de sujetos internacionales distintos a los Estados, sabemos que instancias supranacionales como la Unión Europea, pueden concertar este tipo de tratado, no así sujetos internacionales de derecho como los Organismos Internacionales por su imposibilidad material y jurídica de poder entablar relaciones comerciales como las que desarrollan los TLC.

Otro elemento característico de ambos conceptos, es que al igual que en otros acuerdos, se establecen normativas propias para reglamentar el o los objetos fundamentales del convenio. En éste y otros aspectos no se presentan mayores diferencias entre los TLC y otros acuerdos; sean éstos de naturaleza pública o privada, nacional o internacional. En los principios generales de los convenios, como el que establece que éstos actúan como **ley para las partes**, siempre que no se violenten disposiciones normativas establecidas, encontramos que los TLC tienden a abrogar normas de Derecho Público, tanto local como internacional, cuando rompen con los mecanismos jurisdiccionales de solución de conflictos de los países concertantes, así como con las facultades de Organismos Internacionales<sup>84</sup>. Este hecho constituye un elemento importante dentro de la mutación del derecho, porque coloca al Estado y a las corporaciones empresariales en un mismo plano de igualdad. Al aceptar éste que los

---

<sup>83</sup> Lara López, Edgar, *Implicaciones laborales del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana*, Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador, 2005.

<sup>84</sup>Teitelbaum, Alejandro, Los Tratados Internacionales, Regionales, Subregionales y Bilaterales de Libre Comercio, *Cuaderno Crítico No. 7*, julio 2010, Ginebra, Suiza.

conflictos que surjan se ventilen en espacios privados, abroga la jurisdiccionalidad de los países, una de las facultades tradicionales del Estado-nación.

A través del Tratado de Libre Comercio se persigue el establecimiento de zonas de libre comercio entre los Estados pactantes, en donde se liberaliza el comercio, eliminando aranceles y facilitando el flujo de capitales. El objetivo de este tipo de integración regional es netamente económico, independientemente de la cita anterior de Jacob Viner sobre los procesos no económicos que generan que modifican el comportamiento de los Estados<sup>85</sup>. Dentro de estos procesos no económicos generados por los TLC, están las incidencias que afectan el ordenamiento jurídico de los Estados concertantes, abarcando áreas distintas a la actividad comercial, como son, entre otras, el derecho penal, la regulación de la propiedad intelectual e industrial y las reglamentaciones medioambientales y sanitarias. Estas reglamentaciones que van más allá del objeto comercial de los TLC han sido calificadas como instrumentos jurídicos-comerciales que pretenden establecer una constitucionalización del derecho para construir un “nuevo orden jurídico económico supranacional, que avanza en las pretensiones de constitucionalización del proyecto neoliberal”<sup>86</sup>.

El aspecto laboral es otra de las esferas jurídicas no comerciales que pueden pretender regular los TLC. Independientemente de que el trabajo es uno de los componentes o factores de producción de la economía y que, por tanto, ha estado ligado directamente a la actividad comercial, es abordado por estos acuerdos comerciales, no por la importancia que, en sí mismo encierra, sino como un elemento complementario al objeto comercial de estos tratados, mediante la inclusión de cláusulas que resguarden determinados derechos fundamentales de los trabajadores. Con ellas se pretende evitar que la flexibilidad laboral afecte la libre competencia productiva de bienes y servicios, mediante la utilización de una mano de obra de bajo costo y de débiles garantías laborales.

---

<sup>85</sup>Viner, Jacob, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment, New York, 1st Edition, 1950.

<sup>86</sup> Estrada Álvarez, Jairo, Los tratados de libre comercio y la inversión extranjera. Notas acerca del marco jurídico institucional, *Derecho, Economía y Ambiente*, No. 3, p. 137



Los TLC como elementos de la globalización neoliberal tienen propósitos que no quedan visibles o definidos de manera explícita en las cláusulas que lo conforman, pero que coadyuvan al desarrollo de ese modelo. Dentro de esos fines ocultos que encierran sus estipulaciones están su papel de promotor o facilitador de las condiciones de operación de las grandes multinacionales, a través de las cuales les proporcionan las necesarias garantías jurídicas para el desarrollo de sus actividades; también cumplen con el papel de abrir el mercado a los productos agrícolas, generalmente subsidiados de los países desarrollados, con el consiguiente desplazamiento de la producción local que esto genera, dada la desventaja competitiva de los productores de países subdesarrollados con sus pares de naciones ricas. A este respecto es aplicable lo expresado por John Kenneth Galbraith, cuando señalaba que, como consecuencia del surgimiento de las grandes corporaciones, éstas habían desplazado a los negocios familiares y pequeños, y, por tanto, el modelo de competencia perfecta no se podía aplicar en la economía de los Estados Unidos<sup>87</sup>. Esta realidad es aún más patética para los productores de los del denominado Tercer Mundo. Estos elementos de carácter subjetivo contenidos en estos acuerdos comerciales son piezas fundamentales en el desarrollo del actual sistema neoliberal.

Uno de los principios cardinales de los acuerdos, sean estos de naturaleza pública o privada, de derecho local o internacional, es la voluntad entre las partes. Por tanto, los TLC no pueden estar exentos de este principio; sin embargo, cabría preguntarse hasta qué grado está expresada en este tipo de tratado la voluntad y el interés de las poblaciones de los Estados pactantes. Se podría aducir que en la ratificación que hacen los órganos competentes de los Estados (congreso, parlamento u otras instancias estatales) se manifiesta esa voluntad, y que es el mismo procedimiento utilizado para cualquier tipo de convenio internacional. Sin embargo, en pocos tipos de pactos queda tan comprometido el interés colectivo como en los tratados de libre comercio.

Los TLC se ubican dentro de los acuerdos sinalagmáticos porque de ellos se desprenden derechos y obligaciones para los pactantes, razón ésta que obliga a pensar que antes de su aprobación y entrada en vigencia, deben estar precedidos por un

---

<sup>87</sup> Galbraith, John Kenneth, *American capitalism: The concept of countervailing power*, 1952, disponible en: <http://books.google.com>

proceso de negociación entre los países suscribientes, atendiendo al interés de las fuerzas vivas de las naciones concertantes. En los TLC se presenta una situación especial y es que, aunque las negociaciones se concretan entre Estados, las tutelas de los puntos a pactar son dictadas por las empresas privadas, básicamente multinacionales, quienes tienen la capacidad de influir en las políticas exteriores de sus países. En la mayoría de los casos, estos instrumentos comerciales no se someten a la consulta de las poblaciones, mediante referéndum o plebiscito, a pesar de que en definitivas cuentas serán ellas las afectadas en un sentido u otro por ese prototipo de tratado comercial, independientemente de que las relaciones jurídicas regidas por los TLC sean básicamente entre Estados y empresas, especialmente multinacionales<sup>88</sup>.

Resulta curioso que el nuevo orden capitalista que preconizan los TLC se vea fundamentado en el papel que en la concertación de ellos juega el Estado, el mismo Estado que el neoliberalismo somete a una drástica disminución de su rol cuando su papel está destinado a ser promotor del bien común de sus ciudadanos. Como señala Saskia Sassen, las grandes empresas transnacionales recurren al Estado para que, éste que conserva el monopolio de la violencia expresada a través de sus ejércitos y policía, siga actuando como “garante de los derechos del capital mundial”<sup>89</sup>. El Estado, a partir del Consenso de Washington, se ha constituido en gestor del nuevo modelo capitalista, transnacionalizando y desnacionalizando su economía, en cuyos propósitos los TLC sirven de marco jurídico para legalizar el nuevo orden establecido, operando a modo de “constitución política del mercado total”, como le denomina Estrada Álvarez<sup>90</sup>. Se conoce como Consenso de Washington al conjunto de medidas de corte neoliberal impulsadas a partir de mediados de los ochenta del siglo pasado. Esta política de corte neoliberal tuvo como soporte político las administraciones del presidente Reagan de los Estados Unidos y la primera ministra británica Margaret Thatcher. El término como tal, fue empleado por primera vez por el periodista inglés John Willinson en un artículo publicado

---

<sup>88</sup> Estrada Álvarez, Jairo, Los tratados de libre comercio y la inversión extranjera, op. cit. p. 140

<sup>89</sup> Sassen, Saskia, *Nueva Geografía Política, un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado*, p.3

<sup>90</sup> Estrada Álvarez. Los tratados de libre comercio y la inversión extranjera, op. cit. p. 138

en 1989. Las medidas impuestas por dicho consenso, tuvieron como soporte al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, organismos multilaterales que trataron de aplicar estas medidas, especialmente a los países de la periferia, como medio de remediar la crisis de la deuda y en los del norte, la disminución de las ganancias, afectadas éstas, por la crisis económica de los años setenta de ese siglo<sup>91</sup>.

Los motivos que tienen los países que deciden concertar un TLC son diversos, varían de un país a otro, dependiendo del tamaño de su economía, de sus intereses económicos, geopolíticos o de otro tipo, pero independientemente de ello, la esencia de este tipo de acuerdo internacional es preponderantemente comercial, abarcando las distintas actividades económicas que dentro del amplio espectro del intercambio mercantil entre los Estados puedan presentarse. Fruto del avance tecnológico, las grandes corporaciones enclavadas dentro de las naciones desarrolladas han aumentado de forma exponencial su capacidad de producción, resultando sus mercados internos insuficientes para sus competencias productivas. El número de consumidores internos de los países desarrollados es cada vez más reducido, debido su bajo índice de natalidad. Esta razón, en adición a otras causas, presiona a estos países a expandir sus mercados a los fines de que sus multinacionales puedan colocar sus productos, a través del derribe de las barreras arancelarias, o producirlos de manera competitiva, a través de la flexibilidad laboral y medio ambiental, o de una ubicación geográfica estratégica.

El interés del país eje del acuerdo no está centrado solo en liberalización del acceso a los bienes y servicios producidos por ella, sino que, tal como se ha indicado, esa liberalización también abarca los “servicios y el comercio electrónico, el fortalecimiento de la propiedad intelectual, las inversiones y el incremento de la transparencia en los procedimientos gubernamentales”<sup>92</sup>. Las disposiciones a favor de prácticas administrativas transparentes adosadas en estos acuerdos no tienen el fin de

---

<sup>91</sup> Bidaurratzaga, Eduardo, “Consenso de Washington”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales.*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818), consultado en *Diccionario Crítico de Empresas Transnacionales*, Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL),

<sup>92</sup> Moreno, Raúl, *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica: Impactos económicos y sociales*, Comité de Servicio de los Amigos, Managua, Nicaragua, 2002. p. 119

propiciar el adecentamiento del manejo de las cosas públicas más allá del interés de negocio de las grandes corporaciones, sino que para ellas es esencial el poder establecer relaciones comerciales con los gobiernos de manera igualitaria a las empresas nacionales, puesto que en las economías pequeñas y medianas el gobierno central constituye una de las principales fuentes de negocios. De ahí resulta que en cada uno de los TLC se plantee el tema de la transparencia en las compras gubernamentales, y, más aún, la internacionalización de esas transacciones, a fin de permitir la participación de transnacionales en las licitaciones públicas que se formulen.

Los intereses que motivan a los Estados a concertar este tipo de pacto pueden ser muy variados, dependiendo en muchos casos de la región en que estén ubicados, de sus intereses geopolíticos, del tamaño de sus economías, etc. Independiente de esto, hay elementos que actúan de manera común en estos acuerdos comerciales; entre otros está la dependencia económica que se crea entre la nación de mayor economía con las otras concertantes de menor desarrollo. En este sentido, Sánchez Ortiz, aportando datos de la OMC del año 2001, al referirse al vínculo comercial entre los integrantes del NAFTA, subraya que Canadá destina el 87% de sus exportaciones hacia los EE.UU. y tan solo el 0.5% a México; México el 89% hacia los EE.UU y el 2% a Canadá; mientras que EE.UU. destina el 37% de sus exportaciones hacia Canadá y a México el 11.2% del total de sus exportaciones.<sup>93</sup> Ello pone de manifiesto que el núcleo central de ese acuerdo es la economía estadounidense por ser la de mayor tamaño con relación a la canadiense y mexicana.

Por lo general, dentro de los países suscribientes de un TLC, los Estados de menos desarrollo buscan en estos acuerdos atraer Inversión Extranjera Directa –IED– como un medio de fortalecer sus finanzas y crear empleos. También actúan motivadas por el interés de colocar sus productos agrícolas hacia el mercado del país más desarrollado parte del acuerdo, aprovechando la liberación arancelaria que proporcionan estos tratados. En muchos casos esa producción va destinada a satisfacer la demanda de grupos nacionales que se encuentran radicados en esa metrópoli, pero antes tienen que salvar una serie de restricciones que se les impone a esas exportaciones, a través

---

<sup>93</sup> Martínez Cárdenas (compilador) , Sánchez Ortiz, Alfredo et al, *México ante el TLC*, Universidad de Guadalajara, México, 2007 ISBN 978-970-93976-4-2, 2007, p. 15

de medidas fitosanitarias y de sanidad ambiental, las cuales se constituyen en verdaderas trabas proteccionistas a los escasos productos que las naciones subdesarrolladas pueden exportar hacia ese tipo de mercado. En cambio, el país de más desarrollo dentro del acuerdo, por su capacidad de producción de bienes y servicios de distinta naturaleza, ve en estos instrumentos comerciales la oportunidad de ensanchar sus mercados internos, al poder colocar con absoluta libertad y garantías los servicios y productos generados por sus élites financieras y productivas.

Los TLC no solo garantizan el libre trasiego de mercancías y flujos financieros sino que protegen la propiedad industrial e intelectual de las invenciones e innovaciones producidas por sus grandes corporaciones, no importa que estas invenciones científicas se desarrollen dentro del campo de la salud o de la alimentación, lo que cuenta es garantizar la inversión económica que destinan estas empresas a investigaciones y los beneficios que resulten del monopolio de la explotación de sus descubrimientos. El aspecto económico tiene un comportamiento transversal en estos acuerdos: entre los intereses de las naciones que actúan como eje de estos convenios comerciales no están exentos los de naturaleza geopolítica y social.

El acceso de las multinacionales provenientes de países desarrollados a la gestión de servicios estratégicos entraña una modificación sustancial, ya que anteriormente esos servicios estaban dirigidos por empresas gubernamentales de los países en desarrollo. Ello es el caso con los de generación y distribución de electricidad; la gestión de puertos, aeropuertos y agua; y la explotación minera, entre otros. La introducción en áreas vitales como las señaladas no solo constituye el desarrollo de un buen negocio para las grandes corporaciones, sino que dicho manejo sirve a los intereses geopolíticos de los Estados de donde proceden esas transnacionales.

Un ejemplo del interés geopolítico o social que puede representar un tratado de libre comercio lo encontramos en el NAFTA, a través del cual, los Estados Unidos, en adición a la utilidad económica que le representa este acuerdo por el volumen del mercado mexicano y canadiense, a la vez que le facilita que sus empresas puedan operar en el territorio de México aprovechando condiciones de costos laborales favorables, lo utiliza para contener el flujo migratorio de ciudadanos de ese país hacia su territorio. También le permite este tratado abordar temas relacionados con el tráfico de drogas y

medio ambiente, asuntos éstos de interés relevante para la defensa y seguridad de los Estados Unidos, por ser estas dos naciones, México y Canadá, parte del espacio vital norteamericano. Con el NAFTA, en cierto modo logran los Estados Unidos de América lo que en otros tiempos lograron por la vía militar para imponer su visión del *destino manifiesto*, teoría sobre la que se justificó la expansión imperialista de este país a partir de los años 1840.

No sería peregrino pensar que el afán de los Estados Unidos de promover la concertación de este tipo de acuerdo comercial tiene por objetivo evitar la pérdida de su hegemonía mundial ante el empuje económico de las naciones asiáticas, encabezadas por China. Este interés de los Estados Unidos de mantener su competitividad y la ampliación de su mercado, mediante estos instrumentos comerciales, se asemeja al propósito de las grandes naciones de Europa de mantener su preponderancia mundial a través de la Unión Europea, ya que de manera aislada ninguna nación de ese continente tendría la influencia mundial de potencias como la estadounidense o la emergente China.

No debe haber duda sobre el doble papel que pueden jugar los TLC, uno de naturaleza económica que se manifiesta de forma explícita o formal, mediante el fomento del comercio entre los países signatarios, a través del derribe de barreras arancelarias y de disposiciones que, sobrepasando la naturaleza comercial de estos acuerdos, como las medidas fitosanitarias, derechos de autor, normas medioambientales y laborales, estipulaciones reservadas a las vías jurisdiccionales de solución de diferencias y aplicación de penalidades ante violaciones que se infrinjan al pacto, sirven para afianzar o garantizar el fin económico de su objeto. El propósito formal de estos acuerdos gira con menor o mayor intensidad alrededor de esos tipos de cláusulas.

Por otro lado, subyacen una serie de aspectos y elementos que, aunque no se expresan de forma concreta en dichos acuerdos, no son de menos interés para los Estados firmantes de estos convenios que los expresados dentro de las disposiciones formales y escritas que ellos contienen. Entre los intereses implícitos que pueden tener estos convenios están los de carácter geopolítico, de trascendencia para las potencias mundiales, naciones por lo general promotoras de estos acuerdos. Es esencial al interés geopolítico de naciones con pretensiones de ejercer influencia más allá de sus fronteras,

mantener predominio político y económico dentro de una determinada región, ya que estas áreas geográficas son parte de la esfera vital de estos países.

En el caso de los países en vía de desarrollo que forman parte de los TLC, enfatizamos que su interés se centra en atraer inversión para dinamizar su economía y generar empleos, ya que casi siempre son países con una alta tasa de paro. Está también presente la necesidad de aumentar las exportaciones de los productos, esencialmente agropecuarios, producidos en muchos casos por la oligarquía terrateniente de estos países. Es obvio que, como todo tipo de contrato, independientemente de su objeto principal y de la forma en que se manifieste el interés de las partes, los TLC como instrumentos jurídicos se constituyen en generadores de derecho y que como tales afectan de forma directa a los ordenamientos jurídicos de los Estados concertantes.

Los Acuerdos de Libre Comercio no deben ser vistos como entes aislados dentro del contexto económico global, sino como parte integral del modelo de globalización neoliberal, que encuentra en los TLC uno de sus soportes esenciales. El periodo de guerra fría se caracterizó por la polaridad del mundo en torno a dos grandes bloques ideológicos: el capitalismo, capitaneado por los Estados Unidos de América, y la Unión Soviética, a la cabeza del polo socialista.

Con la caída de la Unión Soviética y con ello la casi totalidad de los países de su órbita, así como con la irrupción en el escenario mundial del modelo neoliberal, se inaugura un nuevo tipo de agrupamiento entre las naciones, en donde el fin primordial gira en torno a intereses económicos o políticos, que se manifiestan principalmente, entre Estados pertenecientes a una misma región. Uno de los elementos característicos de este periodo es la ausencia de una potencia que hegemonice económicamente el mundo, papel que hasta principios de los años setenta del pasado siglo fue ejercido por los Estados Unidos, dando paso a un esquema que se centra en naciones que, cada vez más, circunscriben su esfera de influencia dentro de su región, independientemente del papel de primer orden que en materia económica empieza a jugar China.

En lo militar, Estados Unidos sigue siendo aún la primera potencia mundial, aunque hay quienes vaticinan que esa principalía es insostenible a mediano plazo si no logra un relanzamiento de su economía, por el peso que representa su gigantesco déficit fiscal, que alcanzó en el año 2011 la astronómica suma 1.3 billones de dólares, cerca del 8.6

% de su PIB<sup>94</sup>. La administración del presidente Obama logró reducirlo, situándolo en el año 2015 en el 3.46% del PIB, equivalente a más de 561 mil millones de euros.<sup>95</sup> Jacques Pirenne plantea la tesis de que las grandes civilizaciones que se sustentan en grandes imperios entran en crisis cuando se pierde el equilibrio social y el individualismo que las corroe se presenta “anárquico, egocéntrico y destructor”<sup>96</sup>. Los Estados Unidos aún mantienen su papel de primera potencia mundial, sin mucha competencia desde el punto de vista militar, pero no tiene en cambio el mismo rol que en materia económica jugó durante todo el periodo de guerra fría.

Los TLC traspasan lo meramente comercial, impactando de manera transversal distintos aspectos de la vida económica y social de las naciones suscribientes, caracterizándose por el establecimiento de mecanismos que privilegian la inversión extranjera, en detrimento en muchos casos del interés nacional. Los TLC están estructurados para privilegiar el beneficio de la actividad comercial mediante el libre mercado, sobre todo de las multinacionales, por encima de los derechos colectivos y particulares de los individuos. Por ello señala Raúl Moreno que “Estos tratados no han sido inspirados ni construidos desde y para los intereses ciudadanos, o de las pequeñas empresas, o del respeto al medio ambiente; de allí la fundamental omisión de una lógica transversal de derechos laborales, sociales, migratorios y ambientales que atraviese todo el contenido capitular, que es una clara evidencia de su incompletitud y del sesgo de estos Tratados”<sup>97</sup>.

Las cláusulas que se colocan en estos acuerdos distintas al objeto comercial de los mismos, cumplen con un simple fin accesorio o con un propósito tangencial, ya que su finalidad es la de ensanchar el mercado para colocar los productos y servicios de las grandes corporaciones de los Estados desarrollados. La ampliación de sus mercados,

---

<sup>94</sup> CNN Expansión, disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/10/30/deficit-fiscal>, fecha de consulta [30/10/2013]

<sup>95</sup> CNN Expansión, disponible en: <http://www.datosmacro.com/deficit/usa>, fecha de consulta [1/3/2017]

<sup>96</sup> Pirenne, Jacques, *Historia Universal. Las Grandes Corrientes de la Historia*, volumen II, trad., Julio López, Ed. Cumbre, S.A., XII, edic. México, 1976. p. XX.

<sup>97</sup> Moreno, Raúl, et al, *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica: Impactos económicos y sociales*, Comité de Servicio de los Amigos, Managua, Nicaragua, 2002. p. 122.



potencia sus actividades, conjuntamente con la desregulación de los mismos para que fluyan los bienes y servicios, es la naturaleza intrínseca del modelo neoliberal. Este modelo, contrario a los que se creía, no busca eliminar el Estado, sino colocarlo al servicio mercado. En dicho propósito resulta clave la privatización, y en ella, disminuir el papel del Estado para traspasar a manos privadas y por el ende a la “competencia brutal del mercado”, servicios otrora reservados al Estado, como el de la salud, agua, educación, energía, seguridad social, vías públicas, entre otros. Estos y otros servicios que por su naturaleza estratégica o de garantía al bienestar de la población eran asumidos por el Estado, bajo el modelo imperante, son traspasados al sector privado, quien lo asume si encuentro en ellos la posibilidad de obtener utilidad económica.

Con razón fundamenta Raúl Moreno su conclusión que el tratado de libre comercio firmado entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, TLC-EU-CA o DR-CAFTA, por sus siglas en inglés, *“viene a consolidar el esquema neoliberal implementado en las últimas décadas, y con ello a reforzar las reformas institucionales y las políticas económicas que han configurado en la región un modelo excluyente y concentrador, fundamentado en los servicios, dinamizado por la actividad maquiladora, que se mantiene a flote gracias a la expulsión sistemática de miles de hombres y mujeres que sostienen las economías a través de sus remesas familiares, y que ha llevado hasta el colapso al sector agropecuario”*<sup>98</sup>.

### **1.2.2. Relación entre los TLC y los Acuerdos de Integración Regional. Diferencias.**

En el actual orden internacional se presentan dos tipos de agrupamientos de Estados, uno de integración regional, cuyo propósito se extiende más allá de lo económico, abarcando aspectos sociales, culturales y políticos. Dentro de este tipo de tratado se encuentra la Unión Europea y otros acuerdos de integración regional como el MERCOSUR, el ALBA y la ASEAN más Tres. Esta última asociación de Estados existe desde 1967, actualmente fortalecida con la entrada de otros países del sudeste asiático. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) se ha vigorizado con la

---

<sup>98</sup> Ibidem. p. 128

presencia de economías del tamaño y desarrollo como las de China, Japón y Corea del Sur, constituyéndose en uno de los principales bloques económicos del mundo.

El segundo tipo de tratado está conformado por los de Libre Comercio (TLC), cuyo objeto fundamental es crear las condiciones jurídicas que garanticen el incremento de la actividad comercial y productiva de bienes y servicios, para así lograr la ampliación del mercado entre los pactantes. Por ésta razón, independientemente de los elementos comunes que éstos puedan tener con los acuerdos de unificación regional, su propósito de integración solo queda circunscrito al aspecto comercial y a todos los elementos que faciliten la actividad comercial.

Los TLC no procuran producir procesos de unificación que rebasen la actividad económica desarrollada entre sus integrantes. Por esta razón no les interesa extender el alcance de la integración al plano social o político, limitando dichos procesos al plano comercial y áreas conexas. Tanto los Acuerdos de Integración Regional como los TLC se desarrollan a partir de sus objetos o fines, sin olvidar que ambos transcurren dentro de un mismo contexto internacional, por lo que procurarán dar respuestas, aunque de forma distinta, a los retos que plantea la globalización neoliberal con la consecuente integración de los mercados que produce<sup>99</sup>.

Como instrumento de la globalización neoliberal, los TLC tendrán una clara propensión al fortalecimiento de la actividad de las multinacionales, las cuales resultarán beneficiadas más que los Estados, de las relaciones establecidas mediante estos acuerdos. Para lograr dicho beneficio a favor de las empresas transnacionales, los TLC crean el medio propicio que facilita la actividad comercial e impulsa la inversión extranjera, fundamentalmente, en los países signatarios de menos desarrollo. Los TLC, como más arriba se ha expresado, son un instrumento jurídico-comercial del neoliberalismo, que sirve de soporte legal a las operaciones comerciales y actividades sociales realizadas dentro del amplio marco de su competencia, las cuales producen cambios en las estructuras económicas y jurídicas de los países pactantes, al introducir una nueva relación socio-económica.

---

<sup>99</sup> Malamud, Andrés, Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional, *Norteamérica*, año 6, número 2, julio-diciembre de 2011, p. 219, disponible en [www.scielo.org.mx/pdf/namerica/vgn2/v6n2a8.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/vgn2/v6n2a8.pdf)

Como consecuencia del libre flujo de las mercancías y de los servicios desgravados, al entrar en vigencia los TLC se produce el ensanchamiento automático de los mercados de los países concertantes que comparten la misma masa de consumidores, quienes podrán tener acceso directo, a los bienes y servicios afectados por las desregulaciones operadas a través del acuerdo. Los TLC no solo producen el flujo de mercancías y productos, sino que fomentan la deslocalización empresarial, lo que permite a las transnacionales el traslado de parte o de la totalidad de su proceso industrial y de operación hacia los países miembros del acuerdo. Este hecho hace que las empresas multinacionales operen con menor costo de producción, colocando a estas empresas en condiciones de ventajosas con relación a otras de países ajenos a estos tratados, que al no beneficiarse de esas situaciones de prelación, tendrán desventajas competitivas.

El entorno favorable que crean los TLC al fomento de la inversión extranjera y a las condiciones de operación de las multinacionales dentro de un determinado país parte del convenio, es expensas de las empresas nacionales, las cuales deben competir en aparente condición de igualdad con compañías que las superan en muchos aspectos. En esta competencia entre desiguales, resultan beneficiadas las empresas de capital extranjero provenientes de países desarrollados, las cuales tienen accesos a bajas tasas de financiación, con mayores *know-how* y acumulación de capital, elementos que colocan a estas empresas en posición ventajosa.

Raúl Moreno indica que mediante los TLC las empresas locales están imposibilitadas de beneficiarse de porcentajes de cuotas de exportación de bienes y servicios; recibir preferencias en la producción de bienes y servicios; como proveedores exclusivos de bienes o servicios. El mismo autor concluye que “de esta manera se descarta cualquier posibilidad de ligar las políticas de inversiones a una estrategia nacional de desarrollo”<sup>100</sup>.

No es contradictorio afirmar que la naturaleza de los TLC es eminentemente comercial, sirviendo de basamento jurídico al modelo neoliberal, independientemente de que contengan otros tipos de intereses, por lo que no debe extrañar que pese a su

---

<sup>100</sup>Moreno, Raúl, *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica...*, op cit. p. 26

esencia económica se encuentren expresados también fines geopolíticos<sup>101</sup>. Si se acepta que los TLC son una de las herramientas fundamentales del neoliberalismo y que éste, a través de su visión económica de cómo organizar el mundo, busca mantener la hegemonía política y económica de los Estados Unidos de América, no se deben descartar las finalidades geopolíticas que este tipo de acuerdos encierran.

La casi totalidad de los Estados latinoamericanos han tenido que aplicar, a partir del Consenso de Washington, recetas impuestas por los organismos financieros y económicos de Bretton Woods, las cuales van desde la aplicación de una estricta disciplina fiscal, reformas tributarias, tipos de cambios competitivos, privatización de las empresas públicas y la protección de los derechos de propiedad intelectual, hasta una completa desregulación de sus economías y de su mercado laboral. Debido a esto se infiere que las implicaciones de los TLC sobrepasan su objeto principal que es la actividad comercial y que, por tanto, impactan en lo económico, en lo social, en lo laboral, en lo político, en lo cultural y en lo ambiental<sup>102</sup>, todo ello dentro de su rol de piezas claves del nuevo sistema mundial.

Uno de los elementos resaltantes de los TLC es la asimetría económica y social entre los países que lo conforman, razón ésta que hace divergente el propósito e interés de los Estados suscribientes de dichos acuerdos. Por lo general, el país de mayor tamaño actúa guiado por finalidades tanto comerciales como geopolíticas; en cambio, las naciones menos desarrolladas dentro del acuerdo, buscan atraer inversión extranjera directa (IED) como medio de disminuir el desempleo estructural que les afecta, aunque en múltiples ocasiones la inversión extranjera produce el efecto contrario, es decir, el aumento del desempleo, tal como lo expresa Raúl Moreno cuando indica que: “No es cierto que los nuevos empleos generados por la inversión extranjera sean suficientes para compensar los puestos de trabajos que se destruyen por la quiebra de las empresas nacionales...”<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Martínez Cárdenas, Rogelio (compilador), Sánchez Ortiz, Alfredo, Gómez Velázquez, Gerardo J., México, “el TLCAN y el Este Asiático, México ante el TLC”, Universidad de Guadalajara, México, 2007, p. 7

<sup>102</sup> Moreno, Raúl, *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica...*, op cit. p122

<sup>103</sup> Moreno, Raúl, *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica...*, op. cit. p 50.

Los países en desarrollo actúan guiados por el interés de colocar sus productos, básicamente bienes primarios, en el mercado de la nación líder del tratado, seducidas por el tamaño de su economía, olvidando que los TLC contienen cláusulas que establecen estándares sanitarios y fitosanitarios a los que deben enfrentarse, las cuales actúan como muro de contención al ingreso de productos provenientes de las naciones subdesarrolladas. Estos argumentos disfrazan el fin proteccionista de esas disposiciones, en beneficio de sus productores locales. En adición a los altos estándares de calidad a que deben someterse los productores de países subdesarrollados para poder colocar sus productos en el mercado de las naciones desarrolladas, una parte de estos tratados comerciales se enfrentan, con mayor dificultad, a su deficiente infraestructura productiva y a la falta de apoyo gubernamental, elementos que los sitúan en desventaja competitiva frente a sus pares de naciones desarrolladas, que desarrollan su actividad en condiciones más propicias, matizadas por el uso de mejor tecnología, mayor know-how, mejores facilidades y tasas crediticias, un adecuado apoyo oficial y una sólida institucionalidad, razones éstas que les facilitan la producción o elaboración de productos con menores costos productivos.

Hay quienes confunden a los TLC con la integración regional o regionalización, como prefieren llamarles algunos, pero existe una marcada diferencia entre ambos términos. Es probable que la confusión en el empleo de ambos conceptos se deba a los elementos comunes que uno y otro contienen en su interés de dar respuestas a los retos que presenta la globalización neoliberal, a través de medidas que se adoptan para fomentar el comercio, mediante el derribe de barreras arancelarias y de otras facilidades económicas de igual relevancia. La protección que buscan los Estados por medio de la integración regional para proteger sus intereses y objetivos sobrepasa el fin esencialmente comercial que persiguen los TLC. Las diferencias entre los TLC y los Acuerdos de Integración Regional - AIR- se pueden observar claramente analizando los instrumentos jurídicos que los configuran, independientemente de su naturaleza política o económica. No obstante, será necesario para la comprensión de ambos instrumentos socio-comerciales detallar sus rasgos esenciales y los objetivos que se procuran mediante su implementación.

En la integración regional, sin subestimar el objeto económico que impulsa a los pactantes a concertar este tipo de unificación, están presentes otros tipos de intereses y de manifestaciones sociales que rebasan las naturales consecuencias no económicas que se generan en todos los tratados que contienen aspectos comerciales, concertados entre naciones. Dentro de las disposiciones de esencia no económica o comercial que pueden tener los AIR se pueden señalar las siguientes: las asociadas a la seguridad y defensa de los miembros de la comunidad; aquellas vinculadas a su ubicación geográfica; y las relacionadas con la identidad cultural y social de los integrantes del bloque de naciones. Sin embargo, éstos y otros elementos de naturaleza no comercial contenidos en los acuerdos de unión o integración regional no forman parte de los objetos expresados en los TLC. En Tratados de libre comercio como el NAFTA y el DR-CAFTA sus cláusulas giran en torno a la cuestión económica y comercial, aún en aquellas disposiciones que pretenden resguardar aspectos distintos a la naturaleza comercial del convenio, como son las estipulaciones referidas a la cuestión laboral, de medio ambiente o de propiedad intelectual e industrial. Los efectos que provocan las regulaciones de esas áreas, obviamente, sobrepasarán las fronteras del objeto económico de este tipo de acuerdo.

Los TLC se centran en la eliminación de las trabas que limitan el desarrollo de la actividad comercial entre sus miembros, por tanto, sus propósitos quedan circunscritos al aspecto comercial, independientemente, como se ha señalado, de las consecuencias que en otras esferas puedan suscitar. Mientras las disposiciones que contienen los TLC derriban las fronteras que impiden el libre acceso de mercancías y del capital financiero hacia los mercados nacionales de los países miembros, las naciones más desarrolladas dentro de estos acuerdos, fortalecen sus límites geográficos para frenar o limitar el flujo migratorio laboral.

Otro de los componentes que distingue a los Acuerdos de Integración Regional de los TLC, es la amplia esfera de elementos jurídicos que los primeros abarcan, debido a la amplitud de temas y áreas que conforman sus objetos o propósitos. En los TLC la cuestión jurídica queda limitada, esencialmente, al aspecto comercial y a las variables que de éste se deriven. En cambio, los Acuerdos de Integración Regional, por el amplio abanico de áreas que contienen, se constituyen en fuentes generadoras de derechos en

las diversas ramas de las ciencias jurídicas, razón por la tienen la necesidad de crear mecanismos jurisdiccionales supranacionales que tutelen las relaciones legales que se producen dentro de su amplio espectro de aspectos englobados.

Por la naturaleza de las relaciones sociales, económicas, jurídicas y políticas que se desarrollan en el seno de la comunidad o de la integración surge la necesidad de crear mecanismos institucionales de carácter permanente que garanticen la gobernanza y regulación de los procesos económicos y no económicos que se suscitan dentro del contexto de la integración, una vez entra en vigencia el pacto constitutivo que le confiere el carácter de sujeto de derecho internacional. Los TLC, contrariamente a los Acuerdos de Integración Regional, se apoyan en mecanismos administrativos existentes dentro de los Estados, o en comisiones constituidas por representantes interestatales, pero nunca, ni gerencial ni jurisdiccionalmente, crean instancias permanentes y autónomas que rijan las relaciones que en ellos se desarrollan, como si ocurre en los AIR.

La finalidad económica que preside ambos tipos de acuerdos se sustenta en fortalecer y promover el intercambio comercial de bienes y servicios entre los países pactantes y es de una naturaleza más o menos similar. Por esta razón se puede inferir que el aspecto comercial de los TLC, en cuanto al aspecto formal, está comprendido en los Acuerdos de Integración Regional. La diferencia podría estar, no en el aspecto legal ni formal, sino en el fin que con respecto al objeto económico buscan uno y otro tipo de acuerdo. En los TLC, solo importa *per se* la liberación de los mercados para que puedan fluir libremente los bienes y servicios, sin tener en cuenta los efectos sociales que pueda provocar el acuerdo; sólo importa el mercado y los beneficios aislados de cada país parte del acuerdo. En cambio, en los Acuerdos de Integración Regional la cuestión económica o comercial está regida por una lógica que excede las de los TLC, sin dejar de reconocer que también en ellos los asuntos económicos y comerciales son de importancia trascendental, pero éstos son vistos como un medio para lograr el desarrollo integral de los demás miembros de la comunidad.

El intercambio comercial que se desarrolla en los TLC solo es vinculante para los asociados, no extendiendo sus efectos a terceros, al menos de forma mancomunada, como puede suceder dentro de un bloque de naciones integradas por medio de un AIR, en donde se crean espacios para discutir reglas y estrategias comunes para negociar

con Estados ajenos a la mancomunidad, sean estos la concertación de convenios o la fijación de precios de determinados rubros. Por el carácter individual que provocan los TLC en las relaciones comerciales entre sus miembros, más allá de las reglamentaciones que sancionan el obstáculo al libre flujo de mercancías y servicios, los TLC no promueven un modelo de integración económica, o al menos, éstos no sobrepasan las distintas fases o etapas que conforman la unión regional.

Por las razones expuestas, sería cuestionable hablar de que los TLC producen un modelo de integración económica, debido a que los efectos producidos por las relaciones comerciales que provocan no alcanzan los límites de dicha integración, pues no son congruentes con el concepto o definición de integración, tal como es definido por la Gran Enciclopedia Espasa, como “concentración en una sola unidad de producción de todas las operaciones que componen el proceso productivo”, agregando que este término se aplica también, a los “procesos de creación de grandes mercados de carácter supranacional o regional mediante uniones aduaneras o económicas”<sup>104</sup>. Los TLC, como consecuencia del libre flujo de mercancías y servicios, producen el ensanchamiento de los mercados internos de las naciones suscribientes del tratado, pero no se puede hablar de un único mercado, al menos para Estados ajenos al tratado, al contrario de lo que sucede en las uniones o integraciones, que cuando se constituyen en sujetos internacionales de derecho, independientemente de los matices de cada nación, en los aspectos esenciales funcionan como una unidad.

El potencial aumento que experimentan los mercados de los países miembros de estos acuerdos se debe a la posibilidad de acceso y compra que a los bienes y servicios producidos en cualquiera de los países que componen dicho acuerdo, que pueden acceder a los productos desgravados por el acuerdo a precios similares o menores que si fueran producidos dentro de su territorio. De este modo los TLC logran aumentar la masa de consumidores, siendo este uno de los objetivos fundamentales que persiguen estos acuerdos. Debemos reconocer que la ampliación de los mercados internos por vía de los TLC no es una característica exclusiva de estos instrumentos comerciales, es

---

<sup>104</sup> Gran Enciclopedia Espasa, volumen 11, 2005.



también uno de los objetos fundamentales que en el aspecto comercial persiguen los AIR. Podemos decir que la ampliación de los mercados como consecuencia de los TLC y de los AIR es un elemento común en ambos tipos de tratados, lo que confirma lo anteriormente expresado, de que hay características y temas que se manifiestan en uno y otro tipo de acuerdo, como son, en adición a la ya comentada ampliación de los mercados internos, la cuestión laboral y la medio ambiental, entre otras áreas; sin dejar de distinguir que los propósitos y alcance de estas materias no necesariamente están guiados por los mismo motivos y fines.

En los TLC la cuestión laboral y medioambiental está orientada, primordialmente, a jugar un papel comercial, ya que inclusión de estas disposiciones tiene como objetivo evitar que su no aplicación afecte a la libre competencia entre agentes comerciales de un mismo ramo, que de otro modo encontrarían en la no observancia de estas reglas, ventajas competitivas al utilizarlas como dumping social, afectando así, a los costos productivos de quienes tienen la obligación de acatarlas. En cambio, en los AIR la reglamentación de estos mismos temas, es decir el laboral y el medioambiental, no tienen una finalidad exclusivamente de esencia comercial, sino que su inclusión tiene como propósito fundamental reglamentar el objeto intrínseco de su naturaleza; en la cuestión laboral, los derechos de los trabajadores. En cuanto al tema medio ambiental, es visto como algo vital para la protección de todo el entorno ecológico y el hábitat de naciones que se entrelazan geográficamente. Los TLC siempre están pautados, en toda su estructura jurídica, por un interés eminentemente comercial, que es usado por la nación eje del acuerdo para el incremento de su mercado<sup>105</sup>.

El aspecto económico o comercial, tanto en los TLC como en los AIR, jugará un papel fundamental en estos tratados, pero serán otros los elementos que habrán de caracterizar y distinguir a uno y otro tipo de acuerdo. En la visión *cepalista*<sup>106</sup> planteada por Raúl Prebisch a inicio de los años sesenta, la integración sería el instrumento mediante el cual las naciones latinoamericanas ampliarían sus mercados, condición

---

<sup>105</sup>Martínez Cárdenas (compilador) , Sánchez Ortiz, Alfredo et al, *México ante el TLC*, op.cit., p. 37

<sup>106</sup> Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), una de las cinco comisiones fundadas por las Naciones Unidas el 25 de febrero de 1948, bajo la resolución 106 del Consejo Económico y Social de la ONU.

necesaria para lograr una adecuada fase de industrialización que le permitiría reducir su dependencia con las naciones desarrollada<sup>107</sup>. Dentro de la lógica de ese planteamiento, el ensanchamiento de sus mercados sería un requisito previo para lograr la industrialización de sus economías, a través del aumento de la masa de sus consumidores que utilizarían los productos industriales elaborados por ellas, y así podrían sustituir a los importados desde Europa y Estados Unidos. Prebisch llegó a plantear la creación de un Mercado Común Latinoamericano, consciente de que esto ayudaría alcanzar la industrialización en la región, vía indispensable para el desarrollo de estos países, conforme a ese esquema. El nombre de sustitución de importaciones con que fue conocido este modelo en América Latina nace de ese concepto.

Cuando los TLC incorporan algún elemento social, éste se circunscribe a las cláusulas laborales y medioambientales, cuyo alcance y propósito es guiado por un fin netamente comercial, tal y como se ha comentado anteriormente y que desarrollaremos con mayor profundidad en apartados posteriores del presente trabajo. Pese a los efectos negativos que ocasionan los TLC en determinados sectores económicos y sociales de los países suscribientes, el tema de la **cooperación** es prácticamente inexistente en estos acuerdos comerciales. Los dispositivos que contienen estos tratados para paliar los efectos nocivos que producen a determinados grupos sociales o económicos nacionales son insuficientes, porque solo otorgan al Estado parte del convenio la facultad de prorrogar el proceso de desmonte arancelario de determinados productos; o la posibilidad de adoptar medidas de salvaguarda a ciertos artículos de producción nacional.

Los Acuerdos de Integración Regional y los TLC han sido impactados en su rango de operación y desarrollo por los avances producidos en el campo de la tecnología de la información y la comunicación, innovaciones éstas que facilitan el surgimiento de nuevas modalidades de producción y de comercio, las cuales dinamizan de forma sin precedentes las vías tradicionales de comercialización. El desarrollo de la ciencia y la

---

<sup>107</sup> Pizarro, Roberto, El difícil camino de la integración regional, *Nueva Sociedad* No. 214, marzo-abril 2008, disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

tecnología funciona como un eje transversal que afecta de manera integral la vida del hombre en sociedad y su necesidad de buscar nuevas formas de asociación o agrupamiento.

Mientras las mejoras científicas generan nuevas materias primas que sustituyen otras producidas durante siglos y se explotan nuevas formas de energías; los avances de la tecnológicos no solo han perfeccionado los medios de transportes existentes durante los últimos cien años, sino que han creado nuevas vías de comunicación, como el fax, el internet y otras formas de conexión. Al mismo tiempo, mejoran y desarrollan los modos tradicionales de comercio, ‘facilitan el surgimiento de nuevos tipos de negocios, así como nuevas vías de comercialización. Los efectos de estas invenciones e innovaciones científicas y tecnológicas despliegan una nueva cadena productiva que demanda de nuevos modelos de “organización productiva”<sup>108</sup>, y por tanto, desarrollan un esquema productivo y de comercialización que actúa de consonancia con esas transformaciones.

El modelo productivo surgido a partir de estos cambios necesita de un ente jurídico-administrativo que le sirva de soporte. En la integración regional o unión de Estados de una misma región, buscan las naciones el soporte jurídico-administrativo que le sirva para enfrentar los retos planteados por los descubrimientos científicos y las innovaciones tecnológicas con sus consecuentes secuelas. Son éstas causas, junto a otras de carácter geopolítico, cultural, comercial, etc., las razones fundamentales que pueden llevar a las naciones de una misma ubicación geográfica a nuclearse en torno a los Acuerdos de Integración Regional y así poder enfrentar los retos y amenazas que trae consigo el nuevo esquema mundial. La reglamentación eficaz de las relaciones sociales y económicas que se suscitan como consecuencia de estas innovaciones científicas y tecnológicas sería bastante difícil para los Estados lograrla de modo aislado o de forma unilateral, y más aún, cuando estas naciones tienen que competir política y comercialmente con superpotencias económicas.

---

<sup>108</sup> Armando, Di Filippo y Franco, Rolando (Compiladores), “ Las dimensiones sociales de la integración Regional en América Latina”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1999, p. 20

Los Acuerdos de Integración Regional y los Tratados de Libre Comercio son dos formas de agrupamiento o de asociación de Estados, que aun teniendo alcance diferente, como se ha visto, pretenden enfrentar o dar respuestas a muchos retos similares, razón por la que tienen aspectos comunes en algunos casos y diferentes en otros. Andrés Malamud, al citar la definición que sobre la integración regional ofrece Ernst Hass, dice que éste la cataloga como el proceso en que los Estados *“se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos”* y sugiere que a esta definición se le debe agregar que los Estados, para enfrentar esos conflictos, *“lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para los miembros”*<sup>109</sup>.

De la definición anterior se destacan dos aspectos, primero, el carácter voluntario de la integración, elemento fundamental en todo tipo de acuerdo o tratado, sin el cual no se constituye este tipo de acto jurídico por el carácter esencial que representa la voluntad de las partes en todo pacto; el segundo aspecto es la pérdida parcial de la soberanía de los Estados cuando se asocian, la cual se subordina al interés de la integración o de la unión. De lo agregado por Malamud a la definición que Hass ofrece sobre la integración regional, resalta la necesidad que tienen estas asociaciones de crear instituciones o mecanismos institucionales que administren las distintas relaciones y procesos surgidos dentro de la unión; es notorio también, que estas instancias funcionan con cierto grado de autonomía y el carácter vinculante de sus decisiones entre los miembros. Como se había visto antes, estos mecanismos administrativos y jurisdiccionales dentro de la integración forman parte de los elementos característico de ella, diferenciándose en este aspecto de los TLC, los cuales no disponen de estos tipos órganos supranacionales.

Se suele confundir la integración regional con la regionalización, sin embargo, ambos términos tienen elementos que las distinguen, por ejemplo, el carácter formal de la integración, que queda constituida a partir de un tratado constitucional o constitutivo que la conforma; en cambio, la regionalización en cierto modo se expresa de forma no integral, más bien se desarrolla de manera sectorial entre países vecinos que establecen

---

<sup>109</sup>Malamud, Andrés, *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*, op. cit. p. 220

instrumentos jurídicos que, de manera aislada, pautan determinadas actividades comerciales, estando estos mecanismos más orientados al mercado y a la sociedad civil<sup>110</sup>.

La integración regional es un proceso que agota diversas etapas, algunas comunes con otros tipos de acuerdos de asociación como los TLC. Estas fases se inician con la zona de libre comercio, etapa, también común a los TLC, la cual constituye el fundamento de estos acuerdos comerciales y que consiste en derribar los aranceles aduaneros para crear una zona de libre flujo de bienes y servicios. La segunda etapa en el desarrollo dentro de la integración es la unión aduanera, faceta en la que los Estados miembros establecerán aranceles comunes para gravar los productos importados a Estados ajenos a la integración. El tercer paso es el mercado común, en donde se movilizan libremente los factores de producción, capital y trabajo, diferenciándose de los TLC, en que en éstos sólo se desplaza con libertad el capital, no así el trabajo o los trabajadores. La última fase o ciclo de la integración es la unión económica, periodo en que se adopta una moneda única y se establece una idéntica política monetaria. Las etapas expuestas hasta ahora sólo plantean la cuestión económica que se desarrolla en la integración regional, pero tras las mismas, o junto a ellas, subyacen elementos políticos que acompañan a los distintos periodos de la integración regional, componentes que por su naturaleza se manifiestan de modo mucho más directo que en los TLC.

Varias visiones se plantean en torno al aspecto político de la integración regional, una, denominada *policy-making* o integración propiamente dicha, que ven en el desarrollo y establecimiento de las nuevas estructuras o instituciones políticas que regulan la parte administrativa del proceso integrativo, como un resultado lógico, y en cierto modo espontáneo, de la intensificación de las relaciones comerciales incrementadas a través de la integración, las cuales crean interdependencia. Como resultado lógico de este proceso sus actores principales, las multinacionales y las empresas nacionales, solicitarán a los Estados el establecimiento de políticas y entes reguladores que faciliten el desarrollo de los objetivos de la integración ligados a sus

---

<sup>110</sup>Id.

intereses. Según Malamud, esta visión tiene sus orígenes en los formuladores de la teoría funcionalista y neo funcionalista<sup>111</sup>, David Mitran y Ernst Haas<sup>112</sup>.

La otra visión, la *policy-making* o gobernanza regional, ve en la integración regional un fenómeno, que una vez iniciado, crea su propia dinámica que le da soporte y funcionamiento. Conforme a éste enfoque, es necesaria la creación de una instancia supranacional que dirija los procesos de integración y sus consecuencias. La diferencia de este planteamiento con respecto al anterior es en cuanto a los actores, ya que en la *policy-making* gobernanza regional se coloca a los Estados como los ejes del proceso<sup>113</sup>. Ambas ópticas no abordan de manera expresa la visión geopolítica de los Estados, que no se debe obviar, porque en cada región existen países con la pretensión de ejercer un determinado radio de influencia dentro de su considerado espacio vital.

Di Filippo y Franco<sup>114</sup> al caracterizar los procesos de integración económica hemisférica, los clasifican en: **regionalismo abierto**, que estimula y privilegia a las “fuerzas del mercado y a las grandes corporaciones transnacionales para promover el proceso de globalización”. Estos autores lo denominan como abierto, porque éste se diferencia de procesos anteriores que se producían de manera cerrada. El otro tipo de regionalismo al que se refieren, lo catalogan como vertical **en el eje norte-sur**, cuya característica esencial es la de agrupar a países de desarrollo asimétrico, y en cierto modo subordinadas a Estados de mayores desarrollo económico. Para dichos autores, los TLC vienen a ser un tipo especial de regionalización.

Di Filippo y Franco no distinguen si al utilizar el término regionalismo se refieren solo a los acuerdos comerciales producidos dentro de una misma región, o si para ellos, regionalismo es sinónimo de integración regional en un ámbito que sobrepase el aspecto

---

<sup>111</sup> Ambas teorías, funcionalismo y neofuncionalismo, se fundamentan en que el bienestar de los Estados requiere de algún control económico y tecnológico. Conforme al neofuncionalismo desarrollado por Ernst Hass, los actores del proceso de integración son: el Estado, los grupos de intereses (las empresas) y los partidos políticos (Borja Carachure, Diana, *Intercambios intracomunitarios: libre circulación de personas en la Unión Europea*, tesis profesional, Universidad de las Américas, Puebla, México, 2006).

<sup>112</sup>Id.

<sup>113</sup> Malamud, Andrés, p. 224

<sup>114</sup> Di Fillipo, Armando, Las dimensiones sociales de la integración Regional... op. cit. pp. 26-27

comercial, abarcando el plano político y social. De ser lo primero, es decir, si se están refiriendo a los acuerdos comerciales suscritos entre Estados de una misma región, se explica el que engloben a los TLC dentro de ese concepto. Si por el contrario están asemejando regionalismo con integración regional, abarcando en este concepto aspectos que van más allá de lo comercial, entonces los TLC no deben ser vistos como sinónimos o como parte de la integración regional, ni siquiera como un tipo de integración. Pues si bien la estructura jurídica de los TLC está conformada por algunos de los objetivos y fases económicas de la integración regional, éstas difieren de las de los TLC en su objeto primordial, que es el de evolucionar hasta constituirse en un solo bloque de Estados. Este bloque de países a partir de entonces actuará en el campo económico, como un sujeto internacional de derecho. Para regular su actuación como sujeto internacional de derecho, se crean los mecanismos políticos-administrativos que regulen las relaciones socio-políticas provocadas por la asociación.

La integración regional sobrepasa los límites de las simples transacciones comerciales, que son los fundamentos de los TLC. Estas diferencias en la naturaleza, en el objeto y alcance de estos tipos de acuerdos, producirán impactos diferentes en áreas tan medulares como el derecho. Podemos considerar a los TLC como acuerdos que tienen fases o etapas contenidas en la Integración Regional, pero éstas quedan circunscritas al aspecto comercial, sin trascender al plano político y social, al menos, del modo como sucede en los AIR.

La Integración Regional, tanto en su etapa inicial como en su evolución hacia un estadio superior, es decir, la unión, desarrolla toda una serie de mecanismos institucionales que gobiernan la integración, estableciendo no sólo modificaciones jurídicas en los ordenamientos de los Estados partes, sino que surge toda una nueva estructura jurídica en torno a la unión, en las que asienta sus bases “el derecho comunitario”. Este derecho, si bien se fundamenta en el Derecho Internacional Público, cada vez más se consolida como una disciplina autónoma, entre otras razones, porque a diferencia de éste, cuyas disposiciones normativas dependen exclusivamente de la voluntad concertada de los Estados, en la integración, las instancias supranacionales conformadas pueden actuar con cierto grado de autonomía, siendo fuentes generadoras de normas de derecho vinculantes para los Estados asociados; o por la amplitud de las

áreas que abordan, en donde confluyen normas de derecho público y de derecho privado.

La Unión Europea constituye el modelo de integración regional más completo de todos los tipos de unificaciones desarrolladas mundialmente. Desde el tratado que institucionaliza la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1951, hasta el Tratado de Maastricht en el 1992 y el de Lisboa de 2009, los Estados europeos han concertado distintos acuerdos que han ido perfeccionando las diferentes fases de la integración, aún abierta, transformándose en un nuevo tipo de **sujeto internacional de derecho**, y surgiendo de dicho esquema, un prototipo especial de **ciudadanía**. Este nuevo modelo de agrupación de Estados se presenta de manera sui generis, entremezclando distintos procesos de fusiones, en donde los Estados partes consienten en ceder aspectos importantes de sus soberanías, preservando otros que les mantienen su condición de miembros independientes de la comunidad internacional. Esta convergencia de funciones y roles ha dado lugar a toda una supra estructura estatal con su propio marco jurídico, administrativo, económico, político y social, para regir este nuevo ente político-administrativo.

Sin alcanzar el nivel de perfeccionamiento de integración logrado por la Unión Europea, también en otras partes del mundo se han producidos procesos integrativos de distinto alcance, resaltando en cada uno de ellos, aún dentro de las limitaciones que presentan con respecto al modelo europeo, una serie de elementos que los caracterizan y que a la vez los distinguen de otros tipos de acuerdos, como por ejemplo los TLC.

El MERCOSUR constituye un caso típico de los tipos de integración regional que a escala mundial se producen, sin alcanzar aún, como señalábamos, el grado de desarrollo institucional de la integración europea. Al contrastar EL MERCOSUR con el DR-CAFTA se distinguen los elementos generales que caracterizan a estos dos tipos de tratados: en dicho ejercicio se observará que ambos contienen una serie de temas más o menos comunes, como la liberalización del comercio de bienes y servicios entre sus integrantes y el tema social, particularmente en la cuestión laboral y medio ambiental.

La naturaleza distinta de estos dos tipos de tratados, hace que ambos tengan diferencias en cuanto a los temas y materias que uno y otro abordan, así como en el alcance y forma, aún en los aspectos comunes, de las cuestiones de su objeto. Como



ejemplo de lo anteriormente expresado, se observa como el DR-CAFTA no aborda de forma explícita o implícita el tema de desarrollo de los países que lo conforman, pese a la asimetría económica e institucional de sus integrantes con respecto a los Estados Unidos de América. Tampoco plantea este tratado el tema migratorio, sino que, al igual que los demás TLC, su atención se centra en el libre flujo de los capitales y de los bienes y servicios a los que sirve de salvaguarda, con más empeño que la propia OMC<sup>115</sup>. Más bien, en cierto modo tratan de desactivar la corriente migratoria de los ciudadanos de las naciones de escaso de desarrollo hacia las más desarrolladas de las que conforman parte de dicho acuerdo. En cambio, en el MERCOSUR sí se aborda la cuestión migratoria. Aunque no llegue a los niveles de detalle con que este tema es tratado en la Unión Europea, constituye un elemento de preocupación y de importancia en ese Acuerdo de Integración Regional, razón por la que se plantea dicho tema. Con la inclusión del tema migratorio en el MERCOSUR se establece un elemento distintivo con relación a los tratados del tipo DR-CAFTA y NAFTA, en los que ni siquiera de manera tímida se insinúa esa materia. Con razón se ha catalogado a estos tratados como “acuerdos unidimensionales porque se plantea la liberalización preferencial de los mercados de bienes, servicios y capitales, pero no intentan regular los problemas que surgen en el mercado de trabajo”<sup>116</sup>.

La Organización Internacional para las Migraciones –OIM- en su oficina regional para América Latina, reconoce que el avance logrado en materia migratoria en América del Sur está asociado al desarrollo de nuevos enfoques que a la política migratoria otorga el MERCOSUR, citando como muestra de ese avance trascendental el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados<sup>117</sup>. Cobra relevancia en este tenor, la aprobación del estatuto de ciudadanía de MERCOSUR (2010), planteado a través de una ruta crítica que se extiende hasta los próximos diez años y

---

<sup>115</sup> Di Fillipo, Armando, op. cit. p. 28

<sup>116</sup> Id.

<sup>117</sup> Alfonso, Adriana C., Integración y Migraciones: El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política Argentina, *Cuadernos Migratorios No.3.*, Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional Para América del Sur, Buenos Aires, Argentina, julio 2012.

que persigue a partir de esa fecha la consolidación de los derechos fundamentales y beneficios en materia de circulación de personas, identificación, empleo, seguridad social, etc. Mientras tanto, la respuesta de los Estados Unidos a la cuestión migratoria con respecto a México, país signatario del NAFTA, ha sido la construcción de un muro en gran parte de su línea fronteriza para impedir el acceso de los nacionales mexicanos hacia su territorio.

Otro aspecto relevante en estos dos acuerdos confrontados para determinar de forma concreta los elementos contradictorios que distinguen a uno y otro tratado es lo referente a **la cooperación**, elemento que puede servir para mitigar los efectos emanados del tratado, naturales en toda relación económica entre países de desarrollo asimétrico. El DR-CAFTA no contiene ningún elemento que mitigue los efectos de las relaciones asimétricas, como la existente entre los Estados Unidos, primera potencia económica mundial, y los otros integrantes del tratado, naciones pequeñas y de escaso desarrollo económico y social. En cambio, los Acuerdos de Integración Regional contienen compromisos de cooperación para beneficiar a los integrantes más débiles de la asociación. Si bien es cierto que en el MERCOSUR la cuestión social no estuvo planteada en sus inicios, quedando limitada al aspecto laboral, debido al carácter dinámico de los Acuerdos de Integración Regional, elemento que contrasta con la rigidez de los TLC, la cuestión social fue adquiriendo relevancia dentro de los países signatarios de este bloque regional, y, a partir del Protocolo de Ouro de Preto en 1994, se establecen dos instancias de competencias técnicas, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico Social. Este último serviría de marco para trazar la futura política social del MERCOSUR. A través del Plan Estratégico de Acción Social de Mercosur se trazan veintiséis (26) ejes que sostendrán la política social de esa coalición de naciones, que se desarrollarán y ejecutarán conforme a ese documento entre los años 2012 y 2017.

En este plan se abordan, entre otros ejes, la erradicación del hambre, la pobreza y combate a la desigualdad; la garantía de los derechos humanos e igualdad étnica, racial y de género; la universalización de la salud pública; la universalización de la educación y erradicación del analfabetismo; la promoción de la diversidad cultural; la garantía de la inclusión productiva; la garantía de acceso al trabajo y a la previsión social;

la promoción de la sustentabilidad ambiental; el aseguramiento del diálogo social; y el establecimiento de mecanismos de cooperación regional para implementación de las políticas sociales<sup>118</sup>. Con los puntos de cooperación y de desarrollo social asumidos por el MERCOSUR se cumple la primera etapa en la consecución de esos propósitos, quedando como reto pendiente para este bloque de naciones la ejecución y cumplimiento de los puntos asumidos.

En distintas partes del desarrollo de este trabajo hemos afirmado que uno de los objetivos esenciales de los TLC es ampliar el mercado de sus países miembros, a través del aumento del número de consumidores, los cuales tendrán fácil acceso a los bienes y servicios producidos por las naciones integrantes del acuerdo; obviamente, el país más beneficiado será el de mayor desarrollo económico. El interés de agrandar el tamaño del mercado también está presente en los Acuerdos de Integración Regional, con la diferencia de que los intereses de las naciones que conforman un acuerdo del tipo AIR, son más afines, al tener una visión de desarrollo más colectiva y de amenazas comunes, en contraste con el interés individual de las naciones partes de un TLC y de la asimetría entre sus miembros.

Es un hecho de que las diferencias económicas y sociales entre los países que conforman un AIR son, en general, menos asimétricas en comparación con las que se presentan entre los que pactantes de un TLC. La necesidad de agrupación que tienen los miembros de un AIR para enfrentar los retos y desafíos propios del actual esquema mundial forma parte del interés que tienen estas naciones para agruparse y, por tanto, los retos que se les presentan a éstos, son más comunes que a los que deben enfrentarse los pactantes del TLC, los cuales están orientados por una visión individual y dependiente, en muchos casos, al liderazgo de la nación eje del tratado.

Recientemente han proliferado los TLC y los Acuerdos de Asociación (ADA) o Acuerdos de Asociación Económica (AAE). De estos últimos se han firmado varios entre países de América Latina y Europa<sup>119</sup>, que se consideran de regionalización abierta

---

<sup>118</sup> Instituto Social del Mercosur, *Plan Estratégico de Acción Social de Mercosur*, Asunción, Paraguay, disponible en: [www.ismercosur.org](http://www.ismercosur.org).

<sup>119</sup> Entre el 1 de agosto y el 1 de octubre de 2013, entró en vigencia el Acuerdo de Asociación suscrito entre la Unión Europea y los países Centroamericanos, siendo éste el primer acuerdo de esa naturaleza

porque se suscriben entre países de diferentes regiones geográficas. De alguna manera la concertación de estos convenios por parte de naciones latinoamericanas ha contribuido a detener el proceso de integración Latinoamericana<sup>120</sup>, o al menos, a restar velocidad a dicho proceso, pese a las características comunes que poseen las naciones de esta región, como son las siguientes: el idioma, con la sola excepción de Brasil; la religión; su pasado colonial, todas ellas colonizadas por España, excepto Brasil que lo fue por Portugal; su ubicación geográfica, ribereña con los dos océanos (Pacífico y Atlántico) que bañan las costas de las principales economías del mundo, y comunicados entre sí, por el canal de Panamá que une estos océanos.

Estas particularidades hacen de la región hispanoamericana una de las más homogéneas del orbe, condición que le plantea una serie de oportunidades y amenazas comunes. Habría que preguntar hasta qué punto los esbozos integracionistas que de manera subregional representan (MERCOSUR, SICA, UNASUR, etc.), limitan la consolidación de un gran proyecto de integración de América Latina que se extienda desde México al norte del continente, hasta tierra de fuego al extremo sur de Argentina, unión que estaría conformada por una población aproximada de 600 millones de personas y una extensión territorial de algo más de 22 millones de kilómetros cuadrados.

No cabe duda de que la imposición del modelo neoliberal, sustentado en los TLC, bajo el impulso de los Estados Unidos de América, que ante el fracaso de poder imponer el denominado tratado de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), especie de un TLC que pretendía integrar a todas las naciones del continente, con excepción de Cuba, pasando a concertar ese tipo de acuerdo de forma bilateral o en bloques de

---

firmado por dos bloques regionales. Disponible en el portal de la Fundación Konrad Adenauer-Stiftung: <http://www.kas.de/costa-rica/es/pages/6207/>

<sup>120</sup>La República Dominicana como parte de los países miembros del Foro de Estados de países ACP (África, Caribe, Pacífico) (CARIFORO), firmó en el 2008 un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) ó (EPA) por sus siglas en inglés, con la Unión Europea. Este acuerdo viene a formalizar la cooperación y preferencias arancelarias que desde el Convenio de Lomé (1975), las naciones europeas han mantenido con éstas ex – colonias, pero con éste convenio se incluyen otras naciones europeas que no tuvieron nexos coloniales con estos territorios.

Estados. Sin duda, ello ha constituido un elemento importante para imposibilitar –por ahora- el establecimiento de un Acuerdo de Integración Regional (AIR) en todo el subcontinente latinoamericano.

El futuro de los países de América Latina está asociado a la capacidad de producir un modelo integracionista inclusivo, participativo y de desarrollo, que aprovechando las potencialidades de sus riquezas naturales, de su cultura y elementos históricos comunes, pueda desarrollar un modelo comunitario único y propio que sirva para el beneficio de sus pueblos, y lograr, como lo plantea el profesor Caballero Harriet, “el sueño Latinoamericano”<sup>121</sup>.

Tanto los AIR como los TLC producen impactos importantes en los ordenamientos jurídicos de los países que suscriben estos tipos de acuerdos. Los efectos producidos por la entrada en vigencia de ambas clases de convenios no ocurren en la misma magnitud en cada uno de ellos y el impacto que cada uno será directamente proporcional a la cobertura de temas y áreas que contengan estos pactos. En el caso de los Acuerdos de Integración Regional –AIR-, debido al amplio espectro de cuestiones que abordan con relación a los TLC, el impacto que estos producirán en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros será de mayor magnitud que el que producen los TLC, tanto por la amplitud de áreas que se verán afectadas, como por la profundidad de los cambios que se operarán dentro de estos sistemas jurídicos. Ambos tipos de convenios parten de un acuerdo o tratado constitutivo que habrá de pautar el marco en que se desarrollarán las relaciones establecidas en dicho instrumento, que servirá de referencia a eventuales modificaciones a leyes nacionales que deban ser ajustadas para el funcionamiento de la integración o del TLC.

En el caso de los Acuerdos de Integración Regional, el tratado que constituye el bloque regional funciona como especie de constitución que marca el nacimiento de un nuevo ente jurídico ante la comunidad internacional, es decir, un nuevo sujeto internacional de derecho, siempre que en dicho acuerdo se plantee alcanzar esa categoría. El acuerdo constitutivo de la Integración tendrá una incidencia transversal en

---

<sup>121</sup> Concepto planteado por el profesor Francisco Caballero Harriet en su obra *Clave para una nueva mundialización*, op. cit.

la vida interna de los Estados miembros, puesto que abarcará los distintos ámbitos de la vida jurídica de esas naciones. A este respecto, Montañó Galarza señala que el “origen del ordenamiento jurídico comunitario es único y pertenece en exclusiva a la subespecialización del derecho internacional público... creando derechos y obligaciones para diversos sujetos, entre los que se cuentan los estados miembros”<sup>122</sup>. El nuevo sistema jurídico surgido de la integración regional tendrá la facultad de normar de modo directo, las relaciones jurídicas de los Estados de la integración y de otros sujetos de derecho, como son las personas físicas y las morales, pues su esfera de influencia abarca aspectos que tienen que ver de modo natural con la vida de estos entes jurídicos, situación que no se produce en los TLC. La integración regional puede evolucionar hacia la constitución de una categoría de sujeto internacional de derecho, como en el caso de la Unión Europea, cuya calidad jurídica en el campo internacional sobrepasa las de los Organismos Internacionales. Este elemento por sí sólo confiere una categoría especial a los acuerdos de integración regional, debido al carácter dinámico de estos instrumentos jurídicos-económicos, en cuya evolución van creando un tipo especial de derecho y de herramientas institucionales que habrán de regir y administrar los distintos procesos que surjan durante el proceso integracionista.

Así como distintas fuentes nutren el Derecho Internacional Público (tratado, costumbre internacional, la doctrina y la jurisprudencia), lo mismo sucede en el Derecho Comunitario, siendo los tratados internacionales la fuente principal para ambos tipos de derecho. En el caso específico del derecho de integración, la jurisprudencia, por el carácter vinculante para los miembros, juega un papel de más relevancia que en el Derecho Internacional Público. El tratado fundacional o primario, es la base fundamental sobre la que se cimientan la unión y los bloques regionales, actuando este tipo de tratado como especie de constitución o marco referencial para el tutelaje de las relaciones jurídicas surgidas a partir de la integración y como elemento constitutivo de la supra estructura estatal que surja.

---

<sup>122</sup> Montañó Galarza, César, “Relaciones jurídicas entre los tratados de libre comercio suscritos por Ecuador y el derecho comunitario andino”: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano año XV, Montevideo, 2009, pub. Por Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM, disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

A diferencia del Derecho Internacional Público, los mecanismos descentralizados creados para regir distintos aspectos normativos de la integración o de la unión, crean lo que se denomina “derecho comunitario derivado o secundario”, que surge al margen de los Estados y cuyo rol esencial es pautar o reglamentar aspectos específicos dentro de la esfera de competencia de estos mecanismos regionales o comunitarios. Al referirse al orden jerárquico que dentro de la unión ocupan ambos tipos de derechos, Montaña Galarza infiere que los primarios o fundacionales deben tener un mayor grado de importancia que los derivados o secundarios<sup>123</sup>. Si establecemos un paralelo con los ordenamientos internos de los Estados, el primer tipo se asemeja en importancia al constitucional, y el segundo a las leyes orgánicas. Las demás fuentes en que se sustenta esta nueva modalidad de derecho descansan en la jurisprudencia, que tiene un sentido vinculante de mayor influencia que en el derecho internacional público y en la doctrina, que aún incipiente por la novedad del modelo, cada día se enriquece más.

Como todas las ramas del derecho, el comunitario, también se sustenta en principios rectores a los que Montaña Galarza señala que son los siguientes: principio de primacía, principio de aplicabilidad inmediata y directa y principio de efecto directo<sup>124</sup>. Estos principios le confieren al derecho comunitario un carácter de aplicación inmediata, directa e imperativa, frente a otras disposiciones normativas de los Estados miembros de la comunidad y de sus órganos competentes. En ese sentido se expresa el dictamen del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en sentencia de nulidad del 10 de junio de 1987, contenido en la Gaceta Oficial No. 21, del 15 de julio de 1987, citada por Montaña Galarza, la cual establece que: “ (...) el ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena es imperativo, de aplicación obligatoria en todos los Países Miembros y que debe ser respetado y cumplido por todos ellos y por supuesto por los órganos del Acuerdo, lo mismo que por los Organismos y funcionarios que ejercen atribuciones que se cumple en una comunidad de Derecho, cual es la constituida en el Pacto Andino”.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup>Montaña Galarza, César, op. cit. p. 743

<sup>124</sup> Ibidem., 144

<sup>125</sup>Montaña Galarza, César, op. cit. p. 144

Los principios rectores del derecho comunitario, emanados de innumerables jurisprudencias de tribunales comunitarios, colocan esta disciplina jurídica por encima del derecho interno de los Estados partes, de donde se deduce el carácter de primacía de éstos, al estar colocados en un orden de prelación con respecto al derecho interno de estas naciones y sin el control constitucional de éstas y que únicamente queda sujeto al tratado fundacional que da sustento a la integración. A este respecto, es oportuno citar la sentencia del Tribunal de Justicia europeo del 15 de julio de 1964, en la que se establece que: “Del conjunto de estos elementos resulta que, surgido de una fuente autónoma, el derecho nacido del Tratado no podría, pues, en razón de su naturaleza específica original, sin perder su carácter comunitario y sin cuestionarse la base jurídica misma de la Comunidad; [ ...] la transferencia operada por los Estados de su ordenamiento jurídico interno en beneficio del ordenamiento jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, implica, pues, una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la cual no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de Comunidad”<sup>126</sup>.

El principio de primacía es aplicable, tanto en el régimen comunitario como entre los países suscribientes de un TLC. Los Tratados ocupan en la mayoría de las constituciones nacionales un lugar preponderante, generalmente, por encima de las leyes internas, equiparables a las propias Cartas Magnas de los Estados, destacando en dicho rol el papel que juegan estos convenios internacionales en la vida de las naciones y como garantía jurídica de la comunidad internacional. La aplicación del principio de primacía se extiende tanto al derecho comunitario originario como al secundario, siendo dicho principio de singular importancia, debido a que establece un tipo de monismo jurídico moderado, al abrogar toda disposición normativa que, dentro del derecho interno de los Estados parte de un TLC, de un bloque regional o una unión, sea contraria a lo establecido en el tratado fundacional o a cualquier reglamentación de alcance comunitario o regional.

La primacía de los tratados internacionales con respecto a la ley nacional también es aplicable a la interpretación legal, la cual se deberá hacer conforme a los criterios

---

<sup>126</sup>Citado por Montaña Galarza, César, op cit. p. 145



contenidos en el convenio, siendo de nulidad absoluta toda interpretación contraria al tratado fundacional de la integración regional, de la comunidad y aún de los TLC en los aspectos de su competencia. Esta prelación de los tratados internacionales es necesaria, como ya hemos comentado, para el mantenimiento del orden jurídico internacional, respetando el principio *pacta sunt servanda*, uno de los principios cardinales del derecho internacional.

Otro de los elementos característicos de las disposiciones normativas comunitarias, tal y como lo expresa Montaña Galarza, es “la posibilidad de invocación de la disposición comunitaria” ante cualquier juez nacional, el cual deberá tomar en cuenta la petición formulada por cualquier persona física o jurídica, de una resolución, protocolo, tratado o jurisprudencia de carácter comunitario.<sup>127</sup> La figura del efecto directo que produce este tipo de derecho no es exclusiva del derecho comunitario sino que proviene del derecho internacional, subordinado al carácter voluntario de suscribir la aceptación de aplicación de la disposición normativa extranjera. En cambio, en el derecho comunitario el acatamiento de la norma no es una opción sino una obligación para las naciones parte de la comunidad y en ello no cabe la reserva que se pudiera hacer sobre un determinado precepto legal, como ocurre en otras situaciones jurídicas.

En los TLC, como en el de cualquier otro tipo de tratado, el carácter de primacía de los convenios internacionales supone que siempre será válido invocar a los mismos, pero no tendrá la misma trascendencia que en el derecho comunitario, en el cual existen organismos jurisdiccionales de carácter supra nacional encargados de hacer cumplir las reglamentaciones de la comunidad, y que, para tales fines, funcionan como instancias de última competencia. En el caso específico de los TLC, a menos que no estén involucrados alguno de los Estados partes del tratado, los cuales disponen de vías jurisdiccionales especiales de carácter arbitral o del Órgano de Solución de Conflictos de la OMC; el efecto de aplicación directa de estos tratados cuando son aducidos por personas físicas ante instancias locales no tienen las mismas garantías de prosperar como ocurre cuando lo hacen los Estados o empresas, sobre todo multinacionales, por

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 746

el carácter corporativo del derecho de los TLC, independientemente de que contengan cláusulas que resguarden derechos laborales y medioambientales.

La invocación de un TLC por particulares que dirimen un conflicto a lo interno de un Estado no produce los mismos resultados que si se invocara una determinada disposición del Derecho Comunitario, el efecto directo de recurrir ante ambos tipos de tratados es diferente, y sus consecuencias serán distintas. Ello es lógico, ya que uno abarca toda la esfera social y jurídica de las naciones integradas en una comunidad, constituyéndose la aplicación del *efecto directo* dentro del derecho comunitario en un principio, no es un asunto discrecional para el juez, es imperativo; en el otro caso, es decir en los TLC, es parcial y, aunque sus efectos se irradian más allá de su objeto, siempre será limitado en su alcance, al comparar dicha aplicación con el derecho regional o comunitario.

Otra de las características propias del Derecho Comunitario es la facultad de aplicación inmediata de sus disposiciones en el ordenamiento jurídico de los Estados agrupados en una comunidad. Desde que entra en vigencia el tratado que constituye la unión o el bloque regional, los acuerdos o tratados posteriores que se elaboren para reglamentar diversos aspectos de la integración van conformando un ordenamiento legal propio que en la UE se llama “acervo comunitario”, que forma parte inmediata del derecho positivo de los Estados, características que le confiere un grado determinado de aplicación inmediata y directa a lo interno de los países integrados. En los otros tipos de tratados que se suscriben dentro del Derecho Internacional Público, su entrada en vigencia sucederá después que los órganos competentes de las naciones suscribientes. En cambio, todas las disposiciones emanadas dentro de la unión, cuyo carácter sea para el perfeccionamiento de ésta, tienen un efecto directo y de aplicación inmediata, sin que tengan que ser sancionadas por las instancias internas de los Estados de la comunidad.

Durante el desarrollo de este acápite se han planteado indistintamente una serie de rasgos que caracterizan tanto los acuerdos de integración regional y comunitaria, como el derecho que les sirve de basamento jurídico. También se ha abundado sobre los tratados de libre comercio, su relación y los efectos que producen en el derecho interno de los países suscribientes de ellos. Sin embargo, el desarrollo alcanzado por el Derecho Comunitario y Regional, que lo separa cada vez más del Derecho Internacional

Público, le proporciona características propias que lo distinguen de otras ramas del derecho.

Los TLC, desde el punto de vista jurídico, no constituyen una estructura paraestatal en la que se desarrolla un tipo específico de derecho como sucede en el caso de la integración regional, o en una comunidad de Estados, sino que se nutren de distintos tipos de derechos, como son: el internacional público y privado, el internacional económico, como del propio derecho comunitario. No obstante esta realidad, cuando los Estados forman parte de este tipo de acuerdo, desde el punto de vista jurídico se producen efectos que impactan sus ordenamientos legales internos, generando consecuencias jurídicas cuyo estudio se constituye en un elemento clave para la comprensión e interpretación de estos instrumentos de la globalización neoliberal.

El Derecho Comunitario no solo es flexible sino dinámico, en contraste con los TLC que son estáticos. A este respecto, comparto con Montaña Galarza las características del Derecho Comunitario, extraídas por este autor del prólogo del Manual de Derecho Comunitario de las comunidades europeas, escrito por Nicola Catalano, y publicado por el Instituto de Integración de América Latina, en donde se caracteriza este derecho como: operativo, pragmático, transitorio y flexible<sup>128</sup>. El carácter operativo del Derecho Comunitario surge de su función reglamentadora de aspectos cotidianos de la vida de las naciones pertenecientes a la comunidad; es pragmático, porque busca resolver de forma inmediata y directa conflictos de la realidad económica y social de los Estados miembros; transitorio, debido a que la naturaleza dinámica de las relaciones económicas y jurídicas dentro de la comunidad exige de normas que reglamenten de modo provisional aspectos normativos de esos nexos; y flexible, por el carácter moldeable de las disposiciones asumidas a favor de los intereses y vida de la unión.

La cuestión más relevante que crea el estatuto fundacional de la integración, desde el punto de vista jurídico e institucional, es el nacimiento de una instancia supranacional que por sus características y funciones se constituya en un nuevo sujeto internacional de derecho, distinto a los Organismos Internacionales y a los propios Estados, por cuya voluntad surge y, a la vez transforma, abrogando algunas de sus

---

<sup>128</sup> Montaña Galarza, César, op cit. p. 749

funciones y limitando otras. En cambio, los TLC no evolucionan hacia instancias autónomas, ni necesitan de estructuras especiales que garanticen su aplicación, esa responsabilidad la conservan los Estados partes del acuerdo. Los TLC no son flexibles, regulan aspectos previamente pautados, discutidos y sancionados por los órganos competentes de cada Estado. Aunque nada limita la facultad conjunta de producir cambios, éstos no se producen con la celeridad y naturalidad con que tienen lugar en el Derecho Comunitario. Muchas son las características que distinguen la integración regional de los TLC, unas se entrelazan o son comunes en la forma o en el fondo, otras serán diametralmente contrarias en sus fines, en lo que sí coinciden es en el innegable impacto que imprimen al concepto Estado-nación, cada uno en dimensiones y magnitudes diferentes, ya sea modificándolo parcialmente, o transformándolo de modo más absoluto. El derecho no es ajeno a esa dinámica, cambia en la medida y dirección que lo hace el Estado, instancia jurídico-política a la que reglamenta.

El TLC produce una serie de ajustes jurídicos y administrativos que facilitan la operación y entrada en vigor del acuerdo que lo constituye, eliminando a cuantos elementos internos impidan el desarrollo de los puntos consignados en el tratado, pero estas adecuaciones siempre estarán subordinadas al acuerdo originario; en cambio, en la integración regional o comunitaria se desarrollan una serie de instrumentos jurídicos que son los que pautarán el tipo de integración que se desarrollará, pudiendo rebasar el alcance integracionista planteado inicialmente en el acuerdo constitutivo.

Estos nuevos instrumentos que amplían el margen de acción y de competencia de la comunidad y que son los que impulsan y reglamentan los distintos procesos de la integración, actuando de forma no necesariamente subordinada al acuerdo inicial, se les denomina “derecho comunitario fundacional, originario o primario”, a los que Montaña Galarza considera como la “fuente más importante de este novel sistema jurídico”<sup>129</sup>. Estas disposiciones normativas primarias son producidas y acogidas por los órganos internos de los Estados miembros, pero subsecuentemente con las mismas también se desarrollan disposiciones normativas descentralizadas de los Estados, emanadas por los órganos propios de la comunidad. A estas normativas se les denomina “derecho

---

<sup>129</sup>Montaña Galarza, César, op cit. p. 743

comunitario derivado o secundario”<sup>130</sup>. Este tipo de construcción de Derecho, como se habrá observado, sólo es propio de la integración regional, no reproduciéndose en los TLC por la rigidez del instrumento que lo constituye y por la limitación en el tipo de integración que producen.

### **1.2.3. Los TLC desde la óptica del derecho internacional**

Los Tratados de Libre Comercio, como acuerdos concertados entre sujetos internacionales de derecho y regidos por los principios generales del Derecho Internacional Público, debieran encontrar el marco jurídico de referencia que los reglamente en la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, como anteriormente se ha señalado. Sin embargo, la tutela de este tipo de acuerdos comerciales recae sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC), que, junto al FMI y al Banco Mundial, son los pilares en que se cimienta el nuevo orden internacional. La OMC no solo funciona como un organismo internacional de carácter regulador sino que mediante su aparato jurisdiccional, el Órgano de Solución de Diferencias con sus distintas instancias, actúa como ente de aplicación cuasi judicial, transformando en este aspecto el papel arbitral del GATT<sup>131</sup>.

Los Acuerdos de Integración Regional, los Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (TBI) y los TLC, están fundamentados en reglas generales del Derecho Internacional Público y del Derecho Económico Internacional. El hecho de que estos acuerdos sean concertados entre sujetos internacionales de derecho, especialmente Estados, produce impacto en el derecho internacional y en los ordenamientos jurídicos de los Estados que forman parte de estos tratados. La transformación que causan en el Derecho estos acuerdos (AIR, TBI y TLC), está íntimamente ligada a los cambios que producen estos instrumentos supraestatales en el concepto Estado-nación, transformando la esencia de este ente político-jurídico. El Estado-nación, tal y como se

---

<sup>130</sup>Ibidem, p. 743

<sup>131</sup> Herdegen, Matthias, *Derecho Económico Internacional*, trad. Katia Fach Gómez et al, Editorial Universidad del Rosario, Fundación Konrad Adenauer, 2012, Bogotá.

había forjado a partir de los siglos XVII y XVIII, no había tenido mayores cambios en aspectos tan medulares para éste como la soberanía, espacio sobre el que ejerce su autoridad; todo lo contrario, extendió su competencia más allá de los componentes existentes, el territorio y el mar territorial, a nuevos espacios de su jurisdicción, como el espacio aéreo y el ultra terrestre o supersónico.

Sólo con la implementación del modelo socialista de principios del siglo XX, el Estado experimentó un cambio importante, no en cuanto a su soberanía sino en su organización económica, que pasó del modelo capitalista, fundamentado en la concentración de la propiedad y de los medios de producción en manos de particulares, al sistema socialista, que se caracteriza por el control que ejerce el Estado sobre dichos elementos. Sobre el poderío que en el sistema socialista adquiriría el Estado, comenta a este respecto René David: “el Estado ha multiplicado sus atribuciones e intervenciones, y es más poderoso que nunca”<sup>132</sup>. Si bien es cierto que el modelo socialista no abarcó la totalidad de los Estados existentes, sí ejerció una influencia relevante en las relaciones internacionales durante más de ocho décadas del pasado siglo. Con este sistema político-económico, contrario al neoliberalismo, el Estado se fortalece, deja de ser un instrumento al servicio de la burguesía para convertirse en el monopolizador del aparato económico y social. El surgimiento del neoliberalismo está vinculado de modo directo a la caída de la Unión Soviética y a la órbita de países sobre los que influía.

Bajo el esquema neoliberal el Estado está en un proceso de cambios conducente al establecimiento de un “nuevo orden institucional privado”<sup>133</sup>, matizado por la mundialización de la economía y por el rol que juegan nuevos actores que suplantán el papel que tradicionalmente había sido reservado al Estado. Pese a la transformación que experimenta el Estado, no se puede hablar en modo alguno de la desaparición de este ente jurídico político.

---

<sup>132</sup> David, René, *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, ed. en español 1973

<sup>133</sup> Tal como lo denomina Sassen, Saskia, en *Nueva Geografía Política, un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado*, *multitudes*, no. 3, 2001, disponible en: [http://www.sindominio.net/arkitzean/multitudes3/nueva\\_geografia\\_politica.htm](http://www.sindominio.net/arkitzean/multitudes3/nueva_geografia_politica.htm), p.1 (consultado el 26-7-2014).

El Estado, a través de sus mecanismos legales, crea la base jurídica en que se fundamenta el proceso de privatización que caracteriza el nuevo orden mundial, consintiendo en abrogar muchas de sus competencias<sup>134</sup>. El proceso de cambios que actualmente vive el Estado ejerce una influencia directa en el Derecho, tanto local como internacional, adaptándolo a su nuevo rol para legitimar las instituciones e instrumentos que sustentan el actual orden internacional, al cual el Estado sirve de garante. Este nuevo orden, montado sobre instancias nacionales con pretensiones “desnacionalizadoras”<sup>135</sup>, demanda un Derecho con mayor alcance que el desarrollado dentro de los límites del Estados-nación, en donde la competencia normativa de sus leyes está limitada a sus fronteras. Por esta razón, Saskia Sassen plantea que debido a las limitaciones del Estado para regular tantos agentes privados que se mueven fuera del alcance de sus legislaciones, el nuevo orden entraña la construcción de ordenamientos espaciales que suplanten los territoriales. Los AIR, TBI y los TLC, con las características consustanciales a su naturaleza, son partes de la nueva arquitectura jurídica que extiende su poder jurisdiccional más allá de las fronteras del Estado-nación.

Los procesos de cambio que impactan el derecho traen consigo la incorporación de nuevos términos que enriquecen y actualizan el vocabulario jurídico. Entre esos vocablos están los siguientes: seguridad jurídica, derecho de propiedad intelectual, órgano de solución de conflictos, desregulación, privatización, derecho blando, flexibilidad laboral, derecho corporativo, responsabilidad social corporativa, etc. De una forma u otra esos términos jurídicos sirven para calificar o denominar las relaciones jurídicas surgidas a la luz de los nuevos instrumentos socio-comerciales que configuran el nuevo orden internacional. Los Acuerdos de Integración Regional, los Tratados Bilaterales de Protección de Inversión y los Tratados de Libre Comercio, no solo incorporan nuevos vocablos, sino que modifican la naturaleza y el papel del Estado-nación con tal celeridad y magnitud como no había acontecido en otras épocas históricas. Estas variaciones, sumadas a las naturales mudanzas que ejerce el tiempo en las relaciones entre los distintos sujetos jurídicos, están generando un tipo especial de Derecho que impacta de

---

<sup>134</sup>Sassen, Saskia, *Nueva Geografía Política...*, op. cit. p. 2

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 10

manera constante los ordenamientos jurídicos nacionales y el propio derecho internacional.

Los Acuerdos de Integración Regional y los TLC, independientemente de las diferencias que puedan presentar en su naturaleza y propósitos, coinciden en disminuir la facultad y soberanía del Estado-nación, transfiriendo parte de sus prerrogativas a favor de la nueva unidad jurídica-administrativa que crean. En el caso de los AIR, el ente creado puede devenir en un nuevo sujeto internacional de derecho, como en el caso de la Unión Europea y del MERCOSUR. Los TLC, sin el alcance de los AIR, también reducen las funciones de los Estados suscribientes, derrumbando las fronteras económicas para permitir el libre flujo de bienes y servicios.

Los cambios y transformaciones que experimentan los Estados como consecuencia de la aplicación de los AIR, TBI y TLC, se traducen en una obvia mutación del derecho a escala nacional e internacional. Estrada Álvarez, al igual que otros especialistas del Derecho Internacional, considera que las variaciones que introducen los TLC se inscriben en el propósito de “construcción de un nuevo orden jurídico económico supranacional, que avanza con las pretensiones de constitucionalización del proyecto neoliberal...”<sup>136</sup>. Este autor insiste en denominar el orden mundial del que forman parte los TLC, como “especie de constitución política del mercado total”, con la intención de hacer, “irreversible los procesos de reformas económicas neoliberales”<sup>137</sup>.

Los TLC son parte de los instrumentos comerciales y jurídicos que afianzan las iniciativas económicas y políticas diseñadas a través del Consenso de Washington, que actúan como vanguardia de la instauración del modelo neoliberal. Dentro de las medidas o recetas económicas que imponen a las naciones los organismos financieros de Bretton Woods (Banco Mundial y FMI) para la implementación del neoliberalismo se pueden citar los siguientes: disciplina fiscal; reforma tributaria; tipo de cambio competitivo; privatización de las empresas públicas y con ello la reducción del papel del Estado,

---

<sup>136</sup> Estrada Álvarez, Jairo, Los tratados de libre comercio y la inversión extranjera. Notas acerca del marco jurídico institucional, *Pensamiento Jurídico*, No. 27, 2010, disponible en: <http://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36589>, fecha de consulta[15/11/2016]

<sup>137</sup> *Ibidem*. p. 147



afectando a su función como ente de equilibrio y promotor del bien común. Estas iniciativas impuestas por estos organismos crediticios y por los Estados Unidos procuran colocar a los Estados como promotores del papel protagónico del mercado, ensanchándolo mediante la desregulación de la economía y la promoción de la inversión extranjera directa, papel que a cabalidad juegan los TLC en beneficio de las multinacionales. El Banco Mundial, el FMI y la OMC, han sido instituciones claves en la implementación del neoliberalismo, a través de la presión que ejercen a las naciones que recurren a sus financiamientos, o en el caso de la OMC, para no quedar aisladas del contexto económico internacional.

El orden legal que se levanta tiene la clara finalidad de dar basamento jurídico a los cambios económicos y políticos que acompañan al “nuevo orden capitalista” y con ello, a las multinacionales, actoras fundamentales del actual sistema. No amerita discusión el papel que juegan los TLC como instrumentos de este modelo, que como dice Álvarez Estrada, “desnacionalizan el derecho”, situación que lo diferencia de los Acuerdos de Integración Regional y los coloca dentro de los denominados “acuerdos de nueva generación”. Estos tipos de convenios rebasan el alcance de los acuerdos comerciales tradicionales, vinculando e implantando nuevos elementos, como son el derecho de propiedad, el derecho de inversiones y el acceso a los mercados de servicios y capitales<sup>138</sup>, todos los cuales impulsan el comercio internacional.

Los TLC, TBI y los AIR, impactan de forma directa las nuevas relaciones económicas y sociales de las naciones, las cuales en su gran mayoría son suscribientes de uno o varios de estos instrumentos jurídicos-comerciales. El impacto que provocan estos convenios se extiende más allá de las áreas que de forma directa regulan, abarcando de modo transversal los distintos ámbitos de la vida de las naciones suscribientes. Además, por ser parte de un esquema global, afectan las relaciones sociales y económicas de toda la comunidad internacional.

Desde el punto de vista jurídico, el Derecho Internacional Público sería, por el objeto de su ámbito de estudio, el responsable de reglamentar las relaciones establecidas por estos pactos. Sin embargo, la profundidad de los cambios que provoca

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, p.144

el modelo neoliberal del que estos tratados son herramientas esenciales, sobrepasa el alcance del propio Derecho Internacional Público, dando paso al surgimiento de nuevas disciplinas jurídicas en unos casos, y en otros al de nuevos elementos jurídicos que nutren las disciplinas jurídicas existentes, como, por ejemplo, el Derecho Internacional Privado o el mismo Derecho Internacional Público.

Con el nuevo tipo de derecho derivado de la globalización neoliberal cobran preponderancia figuras como las del arbitraje comercial internacional, que, si bien tiene una existencia de larga data, hoy se constituye como una de las vías por excelencia de la solución de diferencias comerciales, suplantando la competencia jurisdiccional de los Estados. A los espacios tradicionales de ventilación de procesos arbitrales, el nuevo orden internacional agrega nuevas vías, como la que representa el Órgano de Soluciones de Diferencias de la OMC, brazo jurídico de este organismo, cuyas decisiones adoptadas tienen un carácter más vinculante para los Estados que las de otras instancias internacionales.

Otro de los cambios impuestos por el actual modelo neoliberal en su cosmovisión mercado-céntrica es el de conferir a instancias privadas, como las agencias calificadoras de riesgo-nación, el papel de acreditar la solvencia de los Estados, ministerio que debería estar reservado a órganos internacionales especializados. Las agencias de calificación o “agencias de rating”, tienen a juicio del profesor Mikel de la Fuente, “la función de evaluar el riesgo de las inversiones financieras, es decir, de la capacidad de los prestamistas de afrontar el pago de los intereses, bonos o cupones y la amortización de capital principal en el momento convenido”<sup>139</sup>. Dentro de las principales empresas privadas de este ramo, están la Moody’s and Poor’s y la Fitch Rating, entre otras, a las que se les confiere un papel de más peso y credibilidad que al de cualquier agencia interestatal. Es irónico que estas agencias calificadoras de riesgos no predijeron la crisis

---

<sup>139</sup> De la Fuente Lavín, Mikel, “Agencias de Calificación”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818), consultado en: 14/4/2013

financiera e hipotecaria del 2008, las cuales como expresa el citado autor, "...se equivocaron simultáneamente en la calificación de las hipotecas subprime, además de haber manipulado la información para sacar inversiones de los países europeos, al bajar la calidad de su deuda y llevarlas a Estados Unidos, donde la calificación sigue siendo alta"<sup>140</sup>.

Si se acepta como válido el planteamiento de Estrada Álvarez de que los TLC vienen a ser una especie de "Constitución Política del Mercado" para garantizar la propiedad privada y la libertad económica, habría que suponer que este tipo de tratado actuaría como elemento presionante en las modificaciones o adecuaciones de los ordenamientos jurídicos internos para encajarlos con el nuevo modelo económico y social del cual son parte los TLC. El neoliberalismo, mediante las disposiciones normativas que impulsan los TLC, propende en debilitar no solo al Estado-nación como institución sino a los sectores productivos de los países sub-desarrollados, a los que mediante cláusulas específicas disminuyen o destruyen para garantizar mercado a las multinacionales de las naciones desarrolladas. El cometido de desplazar a los productores nacionales de los países periféricos, está contenido en las denominadas cláusulas "no discriminatorias" con respecto al trato nacional y al de nación más favorecida, colocando en un mismo plano de igualdad a empresas y sectores productivos de naciones de desarrollo económico asimétrico. Dentro del constitucionalismo de mercado planteado por Estrada Álvarez reciben tratamiento especial las leyes que regulan el Derecho de propiedad intelectual, el cual es uno de los objetos que buscan salvaguardar estos acuerdos.

El neoliberalismo a través de los TLC, uno de sus instrumentos jurídicos-comerciales por excelencia, reafirma el concepto de monismo jurídico, concepción del derecho de gran arraigo dentro de la visión del Estado-nación. El monismo concibe la existencia de un solo sistema jurídico tanto en lo interno del Estado como en el plano internacional. Las disposiciones contenidas en estos acuerdos comerciales pueden ser evocadas de manera directa dentro de las jurisdicciones internas de los países firmantes de estos acuerdos. En el caso de los instrumentos supranacionales creados por los Acuerdos de Integración Regional, no solo sus disposiciones normativas ejercen un

---

<sup>140</sup> Ibidem. p. 2

efecto directo en los ordenamientos internos de los Estados asociados, sino también las jurisprudencias emanadas de los órganos supra estatales competentes. Se podría pensar que por el orden de superioridad jerárquica que tiene la norma internacional derivada de este tipo de acuerdos se estaría ante la presencia de dos sistemas jurídicos diferentes (dualismo jurídico), pero este carácter de primacía no crea dos ordenamientos distintos, solo establece un orden de aplicación.

Los TLC, como instrumentos jurídicos regulados por el Derecho Internacional Público, debieran estar sujetos a los principios que guían a esta rama del derecho. Sin embargo no es así, ya que no se cumplen principios cardinales como el de la igualdad entre los Estados. En la relación comercial y jurídica desarrollada a la luz de estos acuerdos prevalecen los intereses de las partes más influyentes y las cláusulas que se consignan tienen la función de legitimar los intereses que representan al Estado más fuerte entre los pactantes. Por ello se puede afirmar que los TLC son “anti democráticos y autoritarios”<sup>141</sup>.

La jerarquía que ocupan los tratados internacionales dentro del derecho interno de los Estados es un tema abordado, tanto por el derecho internacional como por el derecho interno. De ese debate se plantean las antes mencionadas teorías dualista y monista del derecho, que esbozan la existencia de ordenamientos jurídicos diferentes, o de un sólo tipo de sistema jurídico. Ambas visiones se apalancan en el carácter de soberanía y voluntad de los Estados para desarrollar las teorías que sustentan los argumentos de sendos sistemas jurídicos. Para los dualistas, el derecho internacional se construye a partir de la convergencia de voluntades de los Estados, y por tanto, es distinto al derecho interno, que se erige desde la voluntad única del Estado. En cambio, los monistas, sin rechazar la forma de construcción de ambos sistemas de derecho, consideran que por la voluntad soberana del Estado, éste integra las disposiciones normativas del derecho internacional en su ordenamiento interno, teniendo para los fines jurídicos, una vez la normativa internacional es aprobada por el órgano competente, un valor similar a sus leyes territoriales, y por tanto, ambas se confunden en un solo sistema jurídico que contiene uno y otro tipo de derecho.

---

<sup>141</sup> Estrada Álvarez, J, Los tratados de libre comercio y la inversión extranjera..., op. cit. p. 141,

La primera y principal fuente del Derecho Internacional Público durante años fue la costumbre; aún hoy, dentro de esta rama del derecho perviven muchas prácticas que se sustentan en tradiciones centenarias. Sin embargo, con el paso del tiempo, los tratados y convenciones, suscritos primero entre los Estados, luego, entre otros sujetos internacionales del derecho, se han constituido en la fuente primordial del derecho internacional. Generalmente, los tratados internacionales se han celebrado para resguardar aspectos intrínsecos de las relaciones bilaterales o multilaterales entre Estados, o, como cuando intervienen organismos internacionales, para proteger aspectos fundamentales de la persona humana.

El objeto esencial en los acuerdos internacionales promovidos por las Organizaciones Internacionales, hasta el surgimiento del neoliberalismo, fue el hombre y el Estado. Hoy, bajo la égida de la globalización neoliberal, los actores fundamentales son las grandes corporaciones empresariales y financieras. Por todo esto, es correcta la apreciación del profesor Juan Hernández Zubizarreta cuando califica a la ola de nuevos acuerdos que sirven de comodín a los intereses del gran capital internacional como la fuente principal de la formación del Derecho Corporativo Global<sup>142</sup>, el cual se apoya en los ordenamientos locales, en las costumbres y usos internacionales para construir toda una estructura con sus propios mecanismos jurisdiccionales que sirve de soporte a la globalización neoliberal, modelo económico y social imperante. Visto esto, se puede inferir que los tratados del tipo TLC, más que fortalecer el Derecho Internacional Público, en cierto modo lo debilitan y transforman, constituyendo como bien dice Hernández Zubizarreta, el Derecho Corporativo Global.

El hecho de que el derecho global surja a partir de las estructuras tradicionales del derecho, específicamente del internacional privado, no debe confundirnos sobre que independientemente a que se apoye en algunos de los principios cardinales del derecho internacional, éstos principios tengan para el nuevo derecho igual significación que en el derecho clásico. Por esto, principios generales del derecho como el de igualdad ante

---

<sup>142</sup> Hernández Zubizarreta, Juan, "Lex mercatoria", en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario Crítico de empresas transnacionales*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012, disponible en : [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4803](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4803)

la ley; la autonomía de la voluntad de las partes, fundamento de todo tipo de contrato; o, el principio *pacta sunt servanda*, se desarrollan en un nuevo contexto social. Cabría preguntar si ese cambio de escenario no afecta las funciones básicas de todo principio de derecho, creadora, interpretativa e integradora.

Durante años los Estados se han valido de estos principios jurídicos para mantener el orden social local o internacional, siendo árbitros de los intereses entre los particulares. En el campo del derecho internacional, estos principios han servido para pautar las relaciones entre los Estados, ante las limitaciones del derecho positivo que pauta sus vínculos jurídicos. Desde siempre, el derecho internacional ha reglamentado el marco de convivencia social y económica entre los países. Sin embargo, el nuevo contexto internacional se caracteriza por el surgimiento de nuevos actores que actúan con una lógica e intereses distintos al Estado. Ahora, bajo la nueva *lex mercatoria*, la colisión de intereses no se presenta de modo general entre particulares o entre Estados, sino entre Estados y empresas multinacionales, los cuales deberán acudir ante esferas internacionales de carácter más privado que público. El nuevo tipo de orden internacional ha creado su propio sistema jurisdiccional para la solución de sus controversias. Estos entes jurisdiccionales conocerán los conflictos surgidos a la luz del nuevo tipo de relación entre Estados, no apoyándose sus ordenamientos jurídicos nacionales, sino utilizando como fuente de aplicación de derecho, los nuevos instrumentos de solución de conflictos, definidos por los AIR, TBI y TLC. Estos elementos, salvo los Acuerdos de Integración Regional, son parte de los pilares jurídicos de la globalización neoliberal.

Sería interesante cuestionar sobre si se puede hablar de voluntad entre las partes, cuando los países subdesarrollados, debido al acogotamiento de sus economías, deben acudir a los organismos financieros en busca de respiro económico y éstos les imponen recetas de corte neoliberal como por ejemplo la privatización de los servicios y empresas públicas, la apertura de sus fronteras a las importaciones provenientes de los países ricos, entre otras de igual naturaleza. O si debe ser aplicable el principio *pacta sunt servanda*, cuando determinados contratos entre Estados y multinacionales son efectuados por gobiernos corruptos que buscando intereses particulares, sacrifican el patrimonio de sus pueblos.

El derecho que sirve de sustento legal al nuevo orden internacional constituido coloca a los principios jurídicos como la equidad, la buena fe, el enriquecimiento injusto, *pacta sunt servanda*, *rebus sic stantibus*, como “usos y principios internacionales que tienen un carácter informador, pero subordinado a la dinámica de los intereses comerciales”<sup>143</sup>. Estos conceptos son más bien aplicables a las relaciones entre los Estados y no a la práctica comercial entre actores de fines distintos, razón por la que el Derecho Internacional Público, tal y como ha sido planteado, resulta insuficiente en la regulación de estas relaciones jurídicas, creándose innumerables lagunas jurídicas.

El principio *pacta sunt servanda*, uno de los principios rectores que rigen a los tratados internacionales, sean estos Públicos o Privados, encuentra en los TLC un fértil campo de aplicación debido a los mecanismos sancionadores con que disponen estos instrumentos comerciales. Las jurisdicciones arbitrales y las instancias supranacionales que conocen los conflictos que surgen como consecuencia de la aplicación de los TLC, son los mecanismos responsables de dirimir los conflictos de interpretación o de incumplimiento de lo pactado en estos tratados. Para ello aplican las cláusulas sancionadoras que contienen estos acuerdos internacionales. Las naciones partes del tratado, especialmente las de la periferia, se empeñan en cumplir lo pactado, tanto por las sanciones pecuniarias a las que se exponen, o, lo que para ellas es más grave, caer en el aislamiento comercial. Las instancias jurisdiccionales responsable de dirimir los conflictos fruto de los TLC, junto a las políticas neoliberales como la privatización, desregulación, entre otras, son partes del andamiaje que conforma la globalización neoliberal. Estos mecanismos responsables del cumplimiento de los TLC y todo el contexto internacional que ha estructurado la globalización neoliberal, colocan en un rango de superioridad a estos acuerdos.

El temor al aislamiento, el interés de atraer inversión extranjera y de colocar determinados productos en el mercado de la nación eje del acuerdo, son los principales factores que motivan a las naciones subdesarrolladas a concertar este tipo de acuerdo. El hecho de que las negociaciones que se efectúan para arribar a estos convenios por lo general no se hacen en bloques de Estados, esto afecta la posibilidad de estas

---

<sup>143</sup> Id.

naciones de negociar en igualdad de condiciones frente a los países desarrollados con los que concertan pactos del tipo TLC. No es peregrino decir que en relaciones comerciales asimétricas, la voluntad de las partes queda restringida y estos acuerdos se convierten más bien en simples instrumentos de adhesión.

El fin del Estado que debe ser garantizar o procurar el bienestar de sus ciudadanos, queda limitado en estos tipos de tratados, al quedar atados a estos convenios y no disponer de la libertad de hacer los ajustes que en el campo económico determinen las circunstancias y el tiempo. Con la suscripción de los TLC, no solo se introducen disposiciones normativas que garantizan el objeto de ellos, sino que se abrogan cuantas leyes internas colisionen con sus propósitos, o tengan que ajustarse para garantizar sus fines. Por ejemplo, con la entrada en vigencia en el 2007 del tratado suscrito entre Estados Unidos, Centro América y la República Dominicana (DR-CAFTA), la República Dominicana ha tenido que ajustar varias leyes y promulgar otras para que complementar aspectos contenidos en el tratado y que no encontraban sustento jurídico en el ordenamiento legal dominicano. Entre las leyes nuevas están la ley 449-06 sobre contrataciones de bienes, servicios y concesiones públicas, ley que garantiza que las compras y contrataciones del Estado dominicano sean mediante licitación pública, y que exige que, a partir de ciertos montos, se debe convocar a concurso público internacional; por su parte, la ley 424-06 que es la que implementa la aplicación del DR-CAFTA en República Dominicana, también modifica varias leyes existentes para ajustarlas al tratado y garantizar, como expresa en el segundo de sus considerandos, “la plena consistencia entre el orden jurídico interno y los compromisos del Tratado, de forma tal que se elimine toda posibilidad de contradicción que pueda crear confusión e inseguridad jurídica para los agentes económicos y la inversión”<sup>144</sup>. Esta ley, en otro de sus considerandos, ordena que se modifique la ley 20-2000 sobre propiedad industrial, por considerar como insuficiente, a la luz del Tratado, el alcance de dicha disposición normativa. Otra de las leyes aprobadas ha sido la 489-08 sobre arbitraje comercial, así como de otras modificaciones parciales a determinados aspectos de leyes vigentes.

---

<sup>144</sup> Ley 424/06, Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, Gaceta No. 10393 d/f 22/11/2006, Rep. Dom.



Los TLC, al ser suscritos entre Estados, caen dentro del ámbito de estudio del Derecho Internacional Público. Estos tratados forman parte del sistema jurídico internacional, y por tanto, su campo de estudio, desde el punto de visto jurídico, está regido por el Derecho Internacional Público por ser concertados entre sujetos internacionales de derecho, como son los Estados. Desde una visión normativa, los Tratados de Libre Comercio, como instrumentos del Derecho Internacional debieran de ser normados, preferentemente, por esa disciplina jurídica y por su marco normativo que descansa en la Convención de los Tratados de 1969. Más que por esta convención, los tratados comerciales son más bien regulados por la OMC.

Por el carácter de aplicación directa de los tratados internacionales, una vez sancionado por el órgano estatal competente, conforme indica Remiro Brotón, citado por Ordóñez Reyna, “las normas y obligaciones internacionales, una vez incorporadas al ordenamiento interno del Estado, son de aplicación inmediata por los órganos judiciales y de la Administración en la medida que sean self-executing, es decir, que no requieran al efecto de medidas normativas de desarrollo”<sup>145</sup>. Debido al carácter de aplicación directa de los tratados internacionales en muchos ordenamientos nacionales, es importante establecer el rango que ocupan dentro de esos sistemas con respecto a las leyes internas de los Estados.

Por lo general, el orden jerárquico de los convenios internacionales con respecto a las leyes internas de los Estados está definido por sus Constituciones Políticas. Sobre la categoría que tienen los tratados internacionales, Ordóñez Reyna, después de señalar que dicho lugar lo asignan las constituciones nacionales, plantea, citando a Henderson, las cuatro posiciones en que las Cartas Sustantivas de los Estados pueden colocar a los tratados internacionales, a saber: a) derecho internacional de los derechos humanos que puede modificar la Constitución (supranacional); b) derecho internacional de los derechos humanos equiparado a la Constitución (constitucional); c) derecho internacional de los derechos humanos por debajo de la Constitución, pero por encima

---

<sup>145</sup> Ordóñez Reyna, Aylin Brizeida, *Régimen Constitucional de los Tratados Internacionales en Centroamérica*, tesis doctoral, Programa de Doctorado en Derecho Pluralista Público y Privado, Departamento de Derecho Público y Ciencias Históricas Jurídicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2010, p. 98

de las leyes nacionales (supra legal); d) derecho internacional de los derechos humanos equiparado a las leyes nacionales (legal)<sup>146</sup>.

Los países de Centroamérica y la República Dominicana se inscriben dentro de las naciones cuyas Constituciones establecen el posicionamiento de los pactos internacionales con respecto a sus leyes territoriales, enmarcándolos en uno o varios de los cuatro parámetros citados. Aunque la clasificación anterior solo se refiere a los tratados internacionales sobre derechos humanos, esta tipificación puede ser aplicable a convenios internacionales que abarquen otras materias.

En los países centroamericanos y en la República Dominicana, naciones partes del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, sus Constituciones se refieren al carácter de prelación de los acuerdos internacionales con relación a sus leyes ordinarias, estableciendo que una vez estos instrumentos son ratificados por los órganos competentes pasan a formar parte de sus ordenamientos internos, teniendo la facultad de abrogar toda legislación nacional que les sea contraria. La República Dominicana ha seguido la tradición latinoamericana de conferir a los tratados internacionales un posicionamiento jerárquico por encima de las leyes internas; y un rango constitucional cuando abordan aspectos relativos a los derechos humanos. La Constitución dominicana en su artículo 26 establece la importancia que el Estado dominicano confiere al derecho internacional, al señalar que: “La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia:

- 1) Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida que sus poderes públicos las hayan adoptado;
- 2) Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial... “

En cuanto a la jerarquía que ocupan los tratados internacionales en materia de derechos humanos, el artículo 74, numeral 3, indica que: “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado

---

<sup>146</sup> Ordóñez Reyna, Aylin Brizeida, *Régimen Constitucional de los Tratados Internacionales en Centroamérica*, op. cit. p. 102

dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado. La República Dominicana de este modo, se coloca dentro de las naciones que otorgan a los tratados internacionales sobre los derechos humanos un rango constitucional.

La nueva Constitución dominicana, en su artículo 185, numeral (2), dispone que los acuerdos internacionales antes de ser ratificados por el Congreso Nacional, deben ser sometidos al Tribunal Constitucional para que esa instancia judicial revise y haga las observaciones sobre cualquier aspecto del convenio que pueda transgredir la Constitución de la República. Mediante esta disposición constitucional se intuye que una vez el poder legislativo ratifica un tratado internacional, éste queda exento de cualquier recurso de inconstitucionalidad, ya que el tribunal constitucional debió conocer, previa ratificación del órgano competente, cualquier aspecto del convenio que contraviniera algún precepto constitucional.

Otras naciones centroamericanas mantienen la línea del monismo jurídico y el carácter de prelación de los tratados con respecto a sus leyes internas. Por ejemplo, la Constitución Hondureña en el artículo 16 establece en su parte in fine que "... Los tratados internacionales celebrados con Honduras con otros Estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno". El artículo 18 indica que: "En caso de conflicto entre el tratado o convención y la ley, prevalecerá el primero". Por otra parte, la Constitución guatemalteca coloca a los tratados internacionales sobre derechos humanos en una situación de superioridad con respecto a las leyes ordinarias y a la propia Constitución. En efecto, el artículo 46 de la Carta Magna de Guatemala coloca a los tratados internacionales, aún en materias distintas a los derechos humanos, por encima de sus leyes nacionales, al establecer que: "los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno"<sup>147</sup>. Este posicionamiento de primacía de los convenios internacionales por encima de la propia Constitución guatemalteca es denominado por Aylin Brizeida Ordóñez Reyna como carácter "supraconstitucional".

---

<sup>147</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, reformada el 18 de noviembre de 1993, disponible en: [http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp\\_gtm-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf)

Costa Rica mantiene la línea constitucional de otras naciones centroamericanas de otorgar a los tratados internacionales un carácter de superioridad con respecto a sus leyes internas. En este sentido, el artículo 7 de la Constitución Política de Costa Rica establece que: “Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.”<sup>148</sup>

La constitución Política de El Salvador, a juicio de Ordoñez Reyna, confiere a los tratados internacionales “un rango supralegal”<sup>149</sup>, al establecer su artículo 144 que: “Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución. La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado”.<sup>150</sup> En cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales con respecto a la Constitución salvadoreña, ésta indica en su artículo 145 que: “No se podrán ratificar los tratados en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales, a menos que la ratificación se haga con las reservas correspondientes. Las disposiciones del tratado sobre las cuales se hagan las reservas no son ley de la República”<sup>151</sup>. De este modo la Carta Sustantiva salvadoreña, contrario a la de Guatemala, coloca a los tratados internacionales en una posición infra constitucional con relación a la Constitución, estableciendo de este modo una especie de control de constitucionalidad de los convenios internacionales, previo a su aprobación, so pena de ser declarados inconstitucionales en caso de que transgredan la Carta Magna.

La Constitución hondureña en cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales con respecto a las leyes internas, coloca a los primeros en una posición de supremacía,

---

<sup>148</sup> Constitución Política de Costa Rica, 1982, disponible en : [http://www.constitution.org/cons/costa\\_rica/pdf/vigente.html](http://www.constitution.org/cons/costa_rica/pdf/vigente.html)

<sup>149</sup> Ordoñez Reyna, Aylín Brizeida, *Régimen Constitucional de los Tratados Internacionales en Centroamérica*, op. cit. p. 394

<sup>150</sup> Constitución Política de El Salvador, disponible en: <http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>

<sup>151</sup> Constitución Política de El Salvador, disponible en: <http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>

tal y como lo establece su artículo 18. En cambio, cuando un tratado internacional entra en conflicto con algún precepto constitucional, indica el artículo 17 de la Carta Magna hondureña, que previamente a la promulgación del convenio internacional por parte del Presidente de la República, debe ser “aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución antes de ser ratificado por el Poder Ejecutivo”<sup>152</sup>. Esta facultad que confiere la Constitución de Honduras a la ratificación de los tratados internacionales bajo esas condiciones, coloca a estos acuerdos internacionales en un rango de paridad o igualdad constitucional.

La Constitución nicaragüense asigna a los tratados internacionales un rango jerárquico infra constitucional, tal y como lo señala su artículo 182 al establecer que: “La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones”<sup>153</sup>.

En el breve recorrido realizado por las constituciones centroamericanas y la dominicana, se observa que estas naciones asignan diferentes grados de jerarquía a los tratados internacionales con respecto a sus leyes internas y a sus Constituciones. Ahora bien, todas coinciden en otorgar un valor de primer orden a los tratados internacionales, reconociendo en ello, implícitamente, la necesidad de estos instrumentos en el desarrollo de sus relaciones internacionales. Como se puede observar en los textos constitucionales citados, estos países asignan a los acuerdos internacionales un valor cuasi constitucional e integran a los tratados debidamente refrendados en sus ordenamientos jurídicos, haciéndolos parte de su derecho interno. Los TLC, por su condición de acuerdos internacionales, se benefician del régimen que confieren los antedichos textos constitucionales.

Por el tratamiento que otorgan las Constituciones de Centroamérica a los tratados internacionales, estos resultan beneficiados desde el punto de vista jurídico. Pero en el caso de los TLC, dicho beneficio no es solo de derecho sino de facto, al ser parte del

---

<sup>152</sup> Constitución Política de Honduras, disponible en:  
[http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_Honduras.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf)

<sup>153</sup> Constitución Política de Nicaragua, disponible en:  
<http://www.ineter.gob.ni/constitucion%20politica%20de%20nicaragua%20y%20sus%20reformas.pdf>

tinglado internacional que conforma en actual orden mundial, construido por las naciones desarrolladas para el fortalecimiento de sus corporaciones empresariales. Las constituciones de todos los países tienen sus mecanismos de modificación, elemento que las hace ser dinámicas. En cambio, tratados internacionales como los TLC se caracterizan por su rigidez, al no contener sus cláusulas disposiciones que le permitan su actualización y transformación. Ello coloca a estos instrumentos comerciales en una posición de ventaja jurídica frente a las leyes y las constituciones, sobre todo por las diferencias asimétricas que se dan entre los pactantes.

#### **1.2.4. Los TLC y las nuevas vías jurisdiccionales: OSD, CIADI y tribunales arbitrales**

Los TLC, no obstante ser suscritos por los Estados, principal sujeto de derecho internacional, con su firma y entrada en vigencia, éstos consienten en reducir y limitar su papel, al garantizar el desarrollo del libre comercio, a través del derribe de las barreras arancelarias y de la abrogación de algunas de sus facultades, o, como cuando delegan en jurisdicciones supranacionales aspectos jurídicos de su competencia. El consentimiento, tanto para reforzar y modificar los ordenamientos legales nacionales, como para aceptar jurisdicciones extra nacionales en las que se conozcan los diferendos comerciales y otros aspectos contenidos en estos acuerdos, forma parte de la naturaleza de los TLC. La esencia de estos tratados se corresponde con la lógica neoliberal de reducir y redimensionar el papel del Estado en todas sus esferas, incluyendo en su rol de administrador de justicia, para ello creando una verdadera privatización de la justicia.

El economista Ivan H. Ayala señala con agudeza que la colocación en el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones, concertado entre los Estados Unidos y la Unión Europea, de una cláusula que dispone que las soluciones de conflictos sean resueltos por instancias privadas, vadeando de este modo las jurisdicciones nacionales, se hace con el propósito de garantizar los intereses de las multinacionales por encima de los Estados. La inclusión de dicha cláusula derrumba el argumento que se utiliza en los pactos con países subdesarrollados, de que ésta se coloca para garantizar la inversión de las empresas ante la inseguridad jurídica o la inestabilidad política de

naciones del tercer mundo<sup>154</sup>. Con lo expresado por Ayala, queda en evidenciada que la inclusión de cláusulas en los tratados comerciales que remiten hacia instancias privadas la solución de las controversias que surjan, es más bien consustancial a la esencia neoliberal de estos instrumentos comerciales. Pensar de otro modo sería absurdo, debido a que no se puede alegar que se hace por la inestabilidad política de Europa o de los Estados Unidos, o por la debilidad de sus instituciones judiciales, alegatos utilizados en los TLC cuando son firmados entre naciones de desarrollo económico e institucional asimétrico.

El nuevo orden mundial impuesto por la globalización neoliberal produce ajustes en el Derecho para acomodarlo al modelo vigente y, por lo tanto, la globalización transforma el Derecho. No debe resultar extraño que esos cambios afecten el espacio tradicional en el que se ventilan los conflictos legales y que se creen mecanismos cuasi legales que sirvan de soporte jurisdiccional al conocimiento de hechos jurídicos emanados de las relaciones económicas que se desarrollan en el contexto internacional. Uno de los elementos característicos de aplicación de justicia en el Estado-nación es el concepto de la territorialidad de la ley, independientemente de que en virtud de su soberanía el Estado acepte la aplicación de la ley extranjera, como en el caso del reenvío, figura propia del Derecho Internacional Privado, o, en tratados concertados con determinados sujetos internacionales de derecho bajo el marco del Derecho Internacional Público. La extraterritorialidad de la ley había sido la excepción en la aplicación cotidiana del Derecho en las distintas naciones, en cambio, hoy las obligaciones extraterritoriales que asumen los Estados<sup>155</sup> constituyen las reglas que pautan el conocimiento de los conflictos jurídicos, debido a la asunción por parte de los Estados de los instrumentos legales del nuevo orden internacional.

---

<sup>154</sup> Ayala, Ivan H., Lo que no te dicen del acuerdo de librecambio EEUU-UE, Econo Nuestra, disponible en <http://blogs.publico.es/econonuestra/2013/08/15/lo-que-no-te-dicen-del-acuerdo-de-librecambio-eeuu-ue/>

<sup>155</sup> Gómez Isa, Felipe, "Obligaciones extraterritoriales", en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de multinacionales en América Latina, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818), fecha de consulta [14/4/2013]

En la aplicación extraterritorial de las obligaciones vinculantes para los Estados, encuentran su fundamento los mecanismos procedimentales creados o adaptados para conocer los conflictos legales surgidos en el marco de la globalización neoliberal. En estos nuevos órganos de jurisdicción privada e internacional, las corporaciones empresariales y las instituciones financieras de alcance global hallan el medio legal y jurisdiccional que sirve de garantías a sus intereses, más allá de los cambios políticos o sociales que puedan suscitarse a lo interno de los países receptores de su inversión. Este tinglado de instrumentos legales está estructurado para servir de blindaje jurídico a los intereses de las grandes empresas transnacionales cuando éstas se enfrentan con los Estados en donde desarrollan sus actividades económicas, por lo general, Estados de la periferia. A todo este entramado jurídico internacional se le denomina seguridad jurídica<sup>156</sup>. El sistema capitalista, a lo largo de los años, sin perder su esencia, se reinventa para mantener e imponer su hegemonía como modelo económico vigente. Esto es parte de su lógica, lo inaceptable es que los derechos colectivos y difusos de los pueblos, así como los fundamentales de las personas, no tengan la misma dimensión y rango de aplicación que las disposiciones normativas que garantizan los intereses de los grandes grupos económicos locales e internacionales.

Los conflictos surgidos como consecuencia del derecho gestado a la luz de globalización neoliberal necesitan de nuevas vías jurisdiccionales en los que puedan ser ventilados. Los espacios tradicionales resultan insuficientes para garantizar la aplicación del nuevo derecho. Fiel a la visión privatizadora del neoliberalismo, estas nuevas instancias jurisdiccionales se caracterizan por su carácter privado, en contraposición con el sentido público de los tradicionales tribunales estatales, que representan a uno de los poderes del Estado-nación. Bajo el nuevo capitalismo global, estos mecanismos

---

<sup>156</sup> Hernández Zubizarreta, Juan y Ramiro, Pedro, "Seguridad Jurídica", en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de multinacionales en América Latina, consultado en: 14/4/2013, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818)



jurisdiccionales se fortalecen y transforman, tanto en número como en su ámbito de acción<sup>157</sup>.

Los nuevos espacios de justicia global, moldeados para conocer los conflictos de la globalización neoliberal, son los lugares naturales para conocer las diferencias jurídicas entre Estados y multinacionales, controversias que tienen sus orígenes en la aplicación e interpretación de los instrumentos legales de la globalización neoliberal. Si bien es cierto que las jurisdicciones arbitrales existen desde antes de la globalización neoliberal, no es menos cierto que ha sido durante el imperio de este esquema cuando han sufrido su más profunda transformación. Las instancias arbitrales han pasado de ser jurisdicciones especializadas en el conocimiento de disputas entre Estados, de tipo comercial, territorial o de otra naturaleza, a tribunales arbitrales que generalmente conocen los desacuerdos entre Estados y empresas privadas. Las diferencias ventiladas en las instancias arbitrales pre-globalización neoliberal eran esencialmente entre Estados. Este tipo de conflicto, como refiere Diez Velasco, citado por Burgos Silva, “surge cuando un sujeto internacional hace valer ante otro una reclamación concreta basada en un incumplimiento de una obligación y la otra parte la rechaza”.<sup>158</sup> Esta definición de conflicto no guarda diferencias con otras, como la que ofrece Cabanellas de Torres, quien lo considera como “un choque o colisión de derechos o pretensiones”<sup>159</sup>. El conflicto por antonomasia es diferencia de criterios sobre un mismo acto o hecho jurídico que enfrenta a las partes. En el tipo de conflicto que surge dentro de los tratados comerciales, los Estados actúan como representantes de los intereses de las multinacionales, más que como voceros o accionante de los intereses de su población.

Los espacios en que se ventilan esas diferencias jurídicas están hechos a la medida de los intereses de las multinacionales, que sientan en el banquillo de los tribunales al Estado, principal sujeto internacional de derecho. Sin embargo, el individuo como sujeto de derecho, cuando intenta llevar sus pretensiones hacia tribunales

---

<sup>157</sup> Burgos Silva, José Germán, *El Derecho Internacional en el contexto de la globalización: conflictos y transformaciones*, disponible en: [www.](http://www.) [7/9/2013]

<sup>158</sup> Id.

<sup>159</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina.

internacionales, debe primero sujetarse a las instancias jurisdiccionales normales, y, tras agotar las vías nacionales, iniciar entonces los procedimientos del tribunal internacional ante el cual se someten sus pretensiones. En cambio, las corporaciones empresariales encuentran en los espacios jurisdiccionales vías francas para el conocimiento de sus pretensiones. En los tribunales arbitrales, las grandes corporaciones se colocan en un plano de igualdad o superioridad al Estado, mientras que el individuo como sujeto de derecho internacional queda a expensa de las jurisdicciones nacionales.

Las relaciones jurídicas regidas por el derecho internacional en el ámbito público o privado están conformadas por actores dotados de capacidad jurídica para actuar dentro del contorno de ese tipo de derecho. Los Estados y los Organismos Internacionales son considerados como actores directos o principales del derecho internacional, debido a su capacidad de crear normas y disposiciones normativas que pautan los diversos aspectos del ordenamiento jurídico internacional. Por otro lado están la persona individual y las personas morales (empresas multinacionales o locales), en un papel menos activo que el Estado y los Organismos Internacionales, por su incapacidad de generar como entes aislados reglas de derecho que normen sus propios intereses. El derecho internacional se desarrolla entre actores que crean derecho, y otros que son los objetos del derecho creado. Esto es parte de la lógica natural del derecho en el plano local o internacional. Lo impropio es la dimensión que les confieren los actuales tratados internacionales a las empresas transnacionales, que colocan a estos sujetos indirectos del derecho en un papel de igual o mayor influencia que el Estado. En cambio, el individuo, quien debe ser el principal sujeto de derecho, queda colocado en un plano de subordinación jurídica en relación a los otros actores del derecho internacional.

Los nuevos mecanismos jurisdiccionales aseguran a las corporaciones empresariales procesos sin demoras y con una adecuada economía de procesos. Para las multinacionales están reservadas las nuevas vías jurisdiccionales, mientras las locales quedan reservadas para el individuo y las organizaciones sociales que luchan por derechos fundamentales y colectivos. No hay duda de que los tribunales arbitrales e instancias como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), así como los Órganos de Solución de Diferencias de la OMC, por

citar solo los principales espacios privados de justicia, son jurisdicciones al servicio de las relaciones comerciales surgidas a la luz de la nueva *lex mercatoria*. Lo mismo se puede decir de la Comisión Permanente de Arbitrajes –CPA–, transformada de un lugar en el que solo se conocían asuntos relativos a las diferencias entre Estados a un foro que arbitra los intereses de Estados y empresas transnacionales.

Con la inclusión de las multinacionales dentro del ámbito de competencia de la CPA se establece una especie de mixtura jurídica en la que convergen sujetos de funciones y naturalezas distintas. Todo este andamiaje jurisdiccional de corte privado se crea para facilitar a las multinacionales el acceso expedito a áreas que permitan conocer de manera acelerada sus conflictos de intereses. Mientras estos espacios arbitrales se constituyen en guardianes del derecho corporativo y de las nuevas leyes del mercado, no conocen los daños y efectos que producen los instrumentos de la globalización neoliberal, como los tratados tipo TLC, entre otros convenios de igual naturaleza; los conflictos que afectan a terceros; los problemas medio ambientales, laborales y de derechos humanos. En cambio, facilitan los mecanismos que aceleran la solución de conflictos económicos cuyo interés beneficia a pocos y no conocen los conflictos que aquejan a infinidad de personas.

Se podría argumentar que con la inclusión en los TLC de cláusulas de protección al medio ambiente y a los estándares laborales se da cabida y espacio a estos relevantes temas. Sin embargo, la inclusión de estos tópicos a través de cláusulas especiales, cuyo alcance resulta limitado y ajeno en muchos casos al real interés de protección de los bienes jurídicos que enuncian, no permite una adecuada protección de los derechos fundamentales y medio ambientales, que no encuentran en estas jurisdicciones especializadas en asuntos comerciales la suficiente garantía para su resguardo. Por este motivo se debe abogar por la creación de espacios especializados para conocer sobre las violaciones de estos derechos esenciales. De otro modo, estos derechos podrían sucumbir, desde el punto de vista jurídico, ante los embates de un “capitalismo deshumanizante” y la ineficacia de jurisdicciones comprometidas en el funcionamiento del esquema socio-económico actual.

El Estado como sujeto internacional de derecho es el responsable del cumplimiento de los tratados que suscribe en virtud del principio *pacta sunt servanda*.

Ante otros Estados, él representa los intereses de las corporaciones empresariales constituidas en su territorio. Cuando, bajo la influencia o presión de sus empresas comerciales, infringe alguna disposición de un tratado, por lo general, en algunas de estas instancias jurisdiccionales privadas se le aplican sanciones pecuniarias que paga con los ingresos aportados por sus ciudadanos y no con recursos aportados por las empresas beneficiadas de las medidas proteccionistas que ocasionaron sanciones a dicho Estado. De este modo, el Estado se constituye en el soporte y defensor en unos casos, y representante en otros, de los intereses del gran capital nacional.

El Estado capitalista siempre ha representado estos intereses, sobre todo en las naciones cuya influencia es a escala regional o mundial. Sin embargo, el nuevo orden que impone la globalización neoliberal limita el rol del Estado en su papel de garante del bien común y potencia su función de protector del capital privado. La situación descrita ocurre tanto en los países desarrollados como en los denominados de la periferia. Los TLC establecen un marco jurídico que garantiza los intereses de las empresas privadas, aunque sea a costa del interés general, trastocando de esta forma el papel del Estado de guardián del bienestar colectivo.

Estos nuevos espacios jurisdiccionales constituidos para conocer las diferencias surgidas de los TLC y de otros acuerdos comerciales forman parte del entramado jurídico-económico tejido por el nuevo orden mundial, conforme a la visión privatizadora del neoliberalismo. Estas instancias, a la vez que debilitan la vieja función jurisdiccional del Estado, forman parte de las garantías que demanda el nuevo sistema para asegurar la inversión extranjera y blindar el comercio internacional con una coraza institucional que le sirve de catalizador a la globalización neoliberal. Sobre este particular se ha señalado que “La mundialización económica no consiste solamente en superar las fronteras geográficas, tal y como pretenden las medidas de inversión y de comercio internacional; debe también transferir ciertas funciones ejercidas por la gobernanza pública nacional hacia arenas transnacionales privadas, y desarrollar, en el seno del Estado-nación, los mecanismos propios para garantizar los derechos del capital mundial,

mediante actos legislativos, judiciales, etc., ya que los territorios nacionales existen hoy bajo el control exclusivo de sus Estados”<sup>160</sup>.

El aparato jurisdiccional no podía escapar a la ola privatizadora impuesta por la globalización neoliberal, de este modo el modelo neoliberal estaría inconcluso, ya que los intereses del gran capital estarían en las manos de un órgano jurídico controlado por el Estado, lo que sería contrario a la lógica neoliberal. Conforme a la cosmovisión neoliberal la función del Estado se justifica en la medida que sirven a los propósitos del sistema, o en aquellos casos en que no afecta a su funcionamiento.

Una de las características de los TLC es la de abrogar la competencia de las jurisdicciones nacionales de ventilar las controversias suscitadas como consecuencias de violaciones a cláusulas contenidas en los tratados comerciales. Esto es así, porque el sistema necesita apoyarse en espacios legales que representen en su totalidad la visión del nuevo modelo económico, lo que no se proporciona íntegramente por las tradicionales vías jurisdiccionales, que son ejes fundamentales del Estado-nación y, por lo tanto, su función se limita a las relaciones jurídicas no globales.

Obviamente, las justificaciones que se aducen para la utilizar estas instancias de corte privado evaden presentarlas como parte del sistema neoliberal, disfrazando su uso bajo el argumento de que las vías arbitrales privadas, como los órganos de solución de conflictos de organismos internacionales como la OMC o el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a la Inversión (CIADI), garantizan la inversión de las empresas extranjeras ante la debilidad institucional o la inestabilidad política de muchas de los Estados de la periferia y de países en conflictos. Conforme a esa lógica, se hace imperativa la necesidad de disponer, ante eventuales conflictos legales, de jurisdicciones que actúen con imparcialidad, como las creadas por esas instancias supranacionales u otros medios arbitrales contenidos en los acuerdos comerciales. Sin embargo, en el TTIP, tratado que se negociaba, antes del parón impuesto por Donald Trump, entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP)<sup>161</sup>, también se incluían este tipo de cláusula.

---

<sup>160</sup> Sassen, Saskia, op. cit. p. 2

<sup>161</sup> Ayala, Iván H., Lo que no te dicen del acuerdo de librecambio EEUU-UE, *EconoNuestra*, disponible en: [econonuestra.org](http://econonuestra.org), 19/8/2013.

Los TLC, junto a otros instrumentos comerciales de igual naturaleza, tienen un fin ulterior: el establecimiento de un orden regido por las fuerzas del mercado y el debilitamiento o readecuación del rol del Estado, enclavándolo bajo la perspectiva del neoliberalismo, visión que concentra toda una carga ideológica cuya arquitectura social se enfoca en la construcción de un nuevo orden mundial, regido por el predominio del mercado y las multinacionales, con un Estado achicado en su rol.

El arbitraje internacional se ha convertido en las últimas décadas en el medio por excelencia para dirimir los “conflictos comerciales transnacionales”<sup>162</sup>. Los conflictos de derecho, por lo general, se dirimen conforme a la ley material del Estado en donde ocurre el hecho jurídico, a través de sus instancias competentes. Una excepción a esta generalidad está constituida por los conflictos generados por controversias originadas en acuerdos o tratados en los que las partes envueltas escogen una jurisdicción especial o extraterritorial para su solución.

Como indica Alejandro Teitelbaum, los tribunales arbitrales han tenido una evolución paralela al proceso de mundialización que va desde su función original de dirimir conflictos entre Estados y de aspectos de Derecho Privado en el plano nacional o internacional, hasta ampliar su radio de acción, abarcando aspectos extracontractuales, tanto de Derecho Privado como de Derecho Público<sup>163</sup>. En la época pre-mundialización, los espacios arbitrales fungían como instancia que interpretaba el alcance de los contratos suscritos entre las partes que lo sometían a su conocimiento. Las diferencias entre el Estado, sujeto de derecho público, y una sociedad comercial local o transnacional, eran dirimidas conforme a las leyes de la nación envuelta en el conflicto, o, en caso contrario, según la legislación del país sede de la casa matriz de la empresa, a menos que en el contrato se estableciera una disposición diferente. En ambas variantes el conflicto a conocerse iba a ser ventilado por las vías jurisdiccionales tradicionales, mientras que en la actualidad, debido a la transformación que experimenta el ámbito jurisdiccional del Derecho Internacional Privado, sería conocido por tribunales arbitrales

---

<sup>162</sup> Sassen, Saskia, op. cit.

<sup>163</sup> Teitelbaum, Alejandro, “Tribunal Arbitral Internacional”, *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, A.VV...Observatorio de multinacionales en América Latina, consultado en: 14/4/2013, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818)

internacionales o por órganos de solución de conflictos de organismos internacionales como la Cámara de Comercio Internacional, el CIADI o el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC.

Estos organismos están creando con sus decisiones “una normativa internacional que escapa totalmente al control de los Estados e ignora las normas básicas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”<sup>164</sup>. La opción de la vía arbitral como medio de solución de controversias entre Estados, o entre éstos y empresas, es uno de los elementos que caracterizan la naturaleza jurídica de la globalización neoliberal, y con ella de instrumentos como los TLC, que insertan cláusulas que establecen esas vías jurisdiccionales como medio de dirimir las diferencias que de su ejecución resulten. Cuando estos tratados comerciales, cuyo objeto es garantizar el interés de las empresas multinacionales, escogen estos espacios privados de justicia comercial, colocan el poder de decidir en manos de árbitros que en muchos casos han sido o serán abogados de estas corporaciones transnacionales.

En los tratados del tipo de TLC, los Estados renuncian a conocer en su territorio las diferencias que pueden surgir como consecuencia de su aplicación, delegando el conocimiento de tales diferencias en estos prototipos de tribunales. La declinatoria de los Estados a sus leyes y jurisdicciones nacionales es parte del compromiso que asumen al suscribir algunos de estos tipos de tratados comerciales, los cuales se constituyen en el marco jurídico de la inversión extranjera. Esta pérdida de soberanía es parte del precio que los Estados pagan para atraer inversiones de capitales. Se aduce que la esencia de todo contrato es la voluntad de las partes, y que por tanto, la prerrogativa de escoger vías jurisdiccionales distintas a las tradicionales que han servido por años de sustento al concepto de soberanía del Estado se hace en virtud de dicha soberanía.

No se discute el principio de voluntad de pactar que tienen todos los sujetos de derecho, mucho menos el principio de *pacta sunt servanda* que guía los convenios internacionales. Lo discutible es hablar de voluntad de las partes en tratados como los TLC que se caracterizan por la asimetría económica y social entre los países firmantes. ¿Hasta dónde estaría limitada la voluntad de las naciones de la periferia en las

---

<sup>164</sup> Ibidem., p. 2

negociaciones con Estados del primer mundo que imponen las reglas de juego de la política internacional; o, con sus multinacionales, de cuyos intereses estos Estados son garantes? Por la forma en que se efectúan las negociaciones que anteceden a la firma de estos acuerdos comerciales no se pueda hablar de voluntad entre las partes como si se tratara de simples contratos sinalagmáticos. La desigualdad entre los pactantes matiza estos tipos de acuerdos, cuyo objeto es liberar el comercio de bienes y servicios, con la finalidad de engrandecer el mercado, y con ello aumentar el beneficio de las transnacionales. Así pues, debe plantearse hasta qué punto son los TLC y otros acuerdos de su naturaleza simples convenios de adhesión, debido a la poca o ninguna posibilidad de las naciones de la periferia de introducir cambios significativos en las discusiones que anteceden a la firma de ellos. Debe tenerse presente la presión ejercida por los organismos crediticios de Bretton Woods a estas naciones para que adopten medidas de corte neoliberal, incluyendo la rúbrica de estos instrumentos comerciales.

Reiteradamente se ha hecho referencia en distintas partes de éste acápite a que estos espacios arbitrales se han transformado de instancias jurisdiccionales que conocían disputas entre sujetos de derecho iguales, a lugares en donde se conocen diferencias entre sujetos jurídicos de naturaleza distinta, como son los Estados y las empresas transnacionales. Se ha sido enfático en señalar que la nueva arquitectura jurisdiccional beneficia a las grandes corporaciones, sobre todo, cuando éstas se enfrentan con Estados del llamado Tercer Mundo. En muchos de los laudos arbitrales emitidos por estas instancias arbitrales, por lo común, los Estados salen condenados al pago de millonarias indemnizaciones en beneficio de empresas extranjeras. Se han escrito innumerables trabajos que resaltan las desventajas que enfrentan los Estados cuando tienen que acudir ante estas vías extra territoriales por el “carácter antidemocrático”<sup>165</sup> con que actúan en beneficio de las empresas multinacionales. Es curioso ver como a menudo se rotan los árbitros que actúan en estos procesos, unas veces asumiendo el rol de jueces de estas vías privadas de soluciones de conflictos, y en otros casos, actuando como abogados de las grandes corporaciones. Eberhardt y Olivet, en su importante trabajo titulado *“Cuando la justicia es negocio”*, sostienen que

---

<sup>165</sup> Moreno, Raúl, *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica*, op. cit. p. 26



durante el año 2011 tres grandes firmas de abogados, la Freshfields de Reino Unido, la White & Case de los Estados y la King & Spalding, también de los Estados Unidos, intervinieron durante el año 2011 en 130 casos vinculados a tratados de inversión. Señalan en dicha obra, que “solo 15 árbitros, casi todos ellos procedentes de Europa, los Estados Unidos o Canadá, han resuelto el 55% de todas las disputas conocidas en base a tratados de inversión. Y lo más relevante de las conclusiones a las que arriban estas estudiosas de los juicios arbitrales, es que, según afirman, “Los abogados de este pequeño grupo, que algunos denominan ‘la mafia interna’, se encuentran regularmente en los mismos paneles arbitrales, ejercen como árbitros y como representantes de las partes (o consejeros), e incluso se citan entre sí para actuar como testigos en los casos de arbitraje”<sup>166</sup>.

Alejandro Teitelbaum<sup>167</sup>, especialista sobre el tema abordado, expresa dos opiniones interesantes sobre el privilegio que tienen las corporaciones cuando acuden a los tribunales arbitrales. La primera opinión es sobre la diferencia entre estos dos sujetos de derecho. La empresa, de naturaleza privada, y el Estado, pública, representan por tanto intereses diferentes. A la empresa por su idiosincrasia sólo le importa su interés particular, en cambio, el Estado debe velar por intereses de tipo general o colectivo. Este autor señala que en acuerdos suscritos entre Argentina con Francia y los Estados Unidos, cuando se han suscitado conflictos en los que no ha habido arreglos amigables, han sido los inversores privados los que han escogido las jurisdicciones que han ventilado esas diferencias, y no Argentina. La segunda observación que hace el autor de referencia sobre este particular, se refiere a que mientras la regla general para acudir a una jurisdicción internacional como consecuencia de algún tipo de violación a los Derechos Humanos es la de agotar las vías legales internas, las corporaciones pueden apoderar directamente a las jurisdicciones de tipo comercial de forma directa, sin tener que concluir, como en el caso de los procesos por violación a derechos fundamentales, a las jurisdicciones nacionales, sean éstas administrativas, civiles, o penales.

---

<sup>166</sup> Eberhardt, Pía y Olivet, Cecilia, *Cuando la justicia es un gran negocio*, Publicado por Corporate Europe Observatory y Transnational Institute, Bruselas/ Ámsterdam, nov, 2012. p. 8

<sup>167</sup> Teitelbaum, Alejandro, Tribunal Arbitral Internacional, op. cit. pp. 3 y 4

La ventajas que representan esos espacios de jurisdicción privada para las corporaciones empresariales no se limitan a las planteadas por Teitelbaum, sino que en aspectos tan importantes como el de la ejecución del laudo arbitral, cuentan con mecanismos más eficaces para la aplicación de la sanción impuesta que los que se imponen en otros espacios jurisdiccionales. Por ejemplo, las condenas provenientes de las decisiones dictadas por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC y las adoptadas por mecanismos como el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), tienen un carácter vinculante y un efecto obligatorio para los Estados encausados, sobre todo para aquellos de la periferia. En cambio, el cumplimiento de las que dictan instancias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la propia Corte Internacional de Justicia queda limitado, en muchos casos, a la voluntad de acatamiento de los Estados procesados. Esto evidencia que estamos ante dos tipos de decisiones, por un lado, las decretadas para garantizar la aplicación de acuerdos comerciales, que se pueden calificar como decisiones duras; las otras, las emitidas por las instancias garantes de los derechos fundamentales, como sentencias blandas o flexibles.

Los TLC junto a los demás tratados comerciales que conforman el marco jurídico de la globalización neoliberal, no sólo contienen intrínsecamente los mecanismos jurídicos y económicos que propician el libre comercio entre los pactantes, sino que disponen de cláusulas que establecen los mecanismos jurisdiccionales que decidirán sobre las eventuales controversias que se susciten, y muchas veces, el tipo de penalidad aplicable ante determinados tipos de violación al tratado. La globalización neoliberal afecta de manera directa el derecho surgido a partir de la constitución del Estado-nación hasta nuestros días, y como todo sistema económico y social, a la vez que establece un marco jurídico que lo legitima, necesita crear los espacios especiales en donde se aplique el tipo de derecho creado. Para el derecho que impone la globalización neoliberal (derecho global), las vías jurisdiccionales tradicionales resultan insuficientes y poco confiables para garantizar la ejecución de los tratados comerciales, principales fuentes jurídicas del nuevo derecho global. Por esta razón, entre otras, se han creado y adecuado estas jurisdicciones especiales de arbitraje para la solución de sus controversias y la aplicación de sus disposiciones normativas.

Cabe resaltar que en instancias como el OSD se conocen y aplican sanciones sobre estipulaciones que, aunque contenidas dentro de estos tratados, como los temas laborales y medio ambientales, son de naturaleza distinta al comercio. Por esta razón, lo adecuado sería que la aplicación de las cláusulas referentes a estos tópicos fuese enjuiciada por los organismos internacionales especializados en esos asuntos. En el caso laboral, lo correcto es que la Organización Internacional del Trabajo fuese la instancia responsable de conocer sobre las controversias laborales, sin importar que éstas tuviesen su origen en un tratado comercial.

Dentro de las instancias adaptadas para conocer sobre la transformación que la globalización neoliberal ha producido en el derecho, resaltan mecanismos como, entre otros, el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a las Inversiones (CIADI), desarrollado por el Banco Mundial y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho mercantil internacional, (UNCITRAL por sus siglas en inglés). Estas instancias jurisdiccionales se han especializado en el conocimiento de las diferencias que surjan dentro del comercio internacional y del nuevo derecho global y, por tanto, servir de dínamo al libre comercio. El neoliberalismo, como señala Alonso Bedoya, se sustenta en contratos que garantizan ganancias a las multinacionales<sup>168</sup>, razón por la que necesitan de mecanismos arbitrales como el CIADI que garanticen el cumplimiento de los contratos que le dan sustento al sistema neoliberal. Dentro de los instrumentos comerciales citados por el referido autor se encuentran los Tratados de Libre Comercio, los Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (TBI) y los Convenios de Estabilidad Jurídica (CEJ).

### **1.2.3.2. El Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones –CIADI- al servicio del nuevo modelo global**

El CIADI no sólo facilita la ejecución de estos tipos de convenios sino que limita la competencia de las jurisdicciones internas de los Estados en el conocimiento de los conflictos legales que surgen entre ellos y las transnacionales. Con la limitación de los

---

<sup>168</sup> Alonso Bedoya, Carlos, *El chantaje de las inversiones*, Rebelión, Red del Tercer Mundo, disponible en: [http://agendaglobal.redtercermundo.org/2011/09/09/resolución de conflictos en el CIADI](http://agendaglobal.redtercermundo.org/2011/09/09/resolución%20de%20conflictos%20en%20el%20CIADI)

entes jurisdiccionales tradicionales del Estado para conocer asuntos que anteriormente eran de su competencia se perfecciona el funcionamiento del capitalismo global o globalización neoliberal, etapa actual del capitalismo, caracterizada por el predominio del mercado y la preponderancia de las transnacionales en contraposición al Estado. El actual tipo de capitalismo relega la función del Estado a aquellos aspectos económicos o sociales que no le proporcionan grandes utilidades a las corporaciones internacionales. El Estado mantiene su condición de sujeto internacional de derecho, a través de la cual legaliza los medios que garantizan el libre flujo de bienes y capitales entre los Estados, esencia del modelo imperante. Así como su papel de guardián de los intereses del gran capital.

Aunque el CIADI opera como organismo del Banco Mundial desde 1966, fecha anterior a la globalización neoliberal, se ha constituido en el espacio ideal para conocer los emplazamientos que las grandes corporaciones hacen a los Estados. El CIADI se ha erigido en el principal garante del cumplimiento de los instrumentos legales de la globalización. Por esta razón, la gran mayoría de los Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (TBI) y algunos de los Tratados de Libre Comercio (TLC), entre otros convenios internacionales de igual naturaleza, contienen cláusulas que remiten a dicha instancia internacional las controversias que en ocasión de la ejecución de tales convenios surjan. Más de ciento cincuenta países conforman su planilla de miembros, aunque en los últimos años Ecuador y Bolivia se han sumado a Estados como México, Surinam y Cuba, entre las naciones que no forman parte del tratado. A pesar a la denuncia realizada por parte de Bolivia y Ecuador al tratado constitutivo del CIADI, tendrán que esperar que transcurran diez años desde su abandono del convenio para quedar fuera de su competencia. Como acota Alonso Bedoya, cualquier nación que haya firmado un TBI o TLC, aun no habiendo suscrito o abandonado el tratado, si estos instrumentos remiten el conocimiento de sus diferencias al CIADI, éste será competente para conocer cualquier tipo de conflicto nacido en virtud de esos instrumentos comerciales<sup>169</sup>.

---

<sup>169</sup> Alonso Bedoya, Carlos, *El chantaje de las inversiones*, op. cit.

El CIADI no funciona como tribunal permanente, sino que se constituyen tribunales ad-hoc para conocer casos específicos, que se disuelven una vez conocido el caso para el que se constituye un determinado tribunal ad-hoc. El CIADI, como señala Javier Echaide, actúa como “una mixtura de los mecanismos de solución de controversias del Derecho Internacional Público (como el arbitraje judicial) con el arbitraje comercial propio del Derecho Privado”<sup>170</sup>. Esta peculiaridad del CIADI le ha permitido servir de espacio jurisdiccional del actual modelo imperante, en donde se garantizan los intereses de las grandes transnacionales.

Aunque el tratado constitutivo del CIADI establece que cualquiera de las partes en litigio puede demandar, los TLC y sobre todo los Tratados Bilaterales de inversiones (TBI), constituyen la base jurídica que se utiliza en las disputas arbitradas por los tribunales ad-hoc constituidos. Las decisiones que adoptan dichos tribunales favorecen la mayoría de las veces a las empresas transnacionales, habilitadas por lo común para actuar como demandantes, cuando así se establece en estos convenios comerciales<sup>171</sup>. Alonso Bedoya, al cuestionar la neutralidad del CIADI, indica que el 44% de los laudos arbitrales dictados por esa instancia benefician a los inversionistas privados, contra el 31% que favorece a los Estados<sup>172</sup>. Otra de las características del CIADI, que coadyuva al desarrollo del modelo imperante, es que al no actuar como tribunal permanente, sino para casos específicos, no existen instancias superiores ante las que se pueda elevar algún tipo de recurso jurídico, por lo que sus decisiones tienen un carácter de inapelables.

Si revisamos la estructura del CIADI y sus estadísticas, resultará fácil entender por qué dicho espacio arbitral está configurado para garantizar los intereses de las transnacionales en detrimento del interés legítimo de los Estados, sobre todo, los de la periferia, sin importar que en sus decisiones se afecte al interés público o colectivo de las naciones. Estas instancias están establecidas para garantizar el beneficio de las transnacionales. El incremento de los casos ventilados en el CIADI confirma la afirmación

---

<sup>170</sup> Echaide Javier, *Organismos internacionales y sistema mundial: el CIADI como mecanismo de seguridad jurídica para el capital transnacional*, ATTAC-Argentina, Universidad de Buenos Aires, Argentina, p. 2

<sup>171</sup>Echaide, Javier, op. cit. p. 12

<sup>172</sup> Alonso Bedoya, Carlos, *El chantaje de las inversiones*, op. cit.

de que este tipo de jurisdicción internacional se ha moldeado para actuar a favor de los intereses del nuevo modelo. Por ejemplo, de 1972 a junio del 2013, el CIADI había conocido 433 casos<sup>173</sup>; de éstos, entre 1972 y 1992, sólo resolvió 28, es decir, apenas un 6% del total de expedientes ventilados. En cambio, entre 1993 y junio del 2013, arbitró unos 405 litigios, cantidad que representa el 94% del total de conflictos abordados. Ese incremento exponencial de los casos ventilados por este centro de arreglos de diferencias en ese periodo de tiempo (1992-2013), se corresponde, tal y como se ha expresado, con los años de consolidación del modelo de globalización neoliberal.

Otro dato interesante que publica el propio centro es la base jurídica que ha servido para el conocimiento de los casos ventilados en su seno. El 65% de estos casos se han suscitado teniendo como base un Tratado Bilateral de Inversión (TBI); el 3% al Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA); el 7% una ley de inversión de algún Estado receptor; el 1% al DR-CAFTA; el 19% algún tipo de contrato de inversión entre inversionistas y Estados receptores; y un 5% a otros tratados. Estos porcentajes muestran que sin duda el soporte jurídico que sirve de fundamento a los conflictos que conoce el CIADI se centra de manera preponderante en los TBI y TLC, hecho que coloca a esta instancia arbitral como uno de los principales espacios jurisdiccionales del sistema socio-económico imperante.

**Cuadro No.1.2. Distribución geográfica de los casos registrados bajo el Convenio del – CIADI-**

Región	% de casos registrados
América del Sur	29
Europa Oriental y Asia Central	24
África Sub-Sahariana	16
Medio Oriente y África del Norte	10
Centro América y el Caribe	6

<sup>173</sup> Todas las estadísticas presentadas son tomadas de: Carga de casos del CIADI-Estadísticas (Edición 2013-2), disponible en: [documentos.bancomundial.org](http://documentos.bancomundial.org)

Asia del Sur, Oriental y Pacífica	8
América del Norte	5
Europa Occidental	2

Cuadro de elaboración propia en base a datos del CIADI

De los datos que se observan en el presente cuadro, se desprende que América del Sur con el 29% de los casos conocidos por el CIADI, es la región del mundo con mayor cantidad de conflictos ventilados por dicho mecanismo; en segundo lugar están Europa Oriental y Asia Central con un 24%; Medio Oriente y África del Norte con un 18%; seguido de África Sub-Sahariana con el 16%; Asia del Sur, Oriental y Pacífico con el 8%; Centro América y el Caribe con el 6%; América del Norte con el 5%; y finalmente, Europa Occidental con el 2%. América del Norte y Europa Occidental, que concentran la mayor cantidad de Estados desarrollados y la casi totalidad de las multinacionales, son las dos regiones del mundo que tienen el menor porcentaje de expedientes contenciosos dilucidados por el CIADI. Las regiones que aglutinan la mayor cantidad de procesos dirimidos en el CIADI, son las que concentran el mayor número de naciones de la periferia y de estados proveedores de materias primas, elemento que constituye un atractivo para las inversiones agiotistas de las multinacionales. En cambio, esta proporción varía cuando se trata de aportar los árbitros que actuarán como jueces en los tribunales ad-hoc conformados para conocer los juicios arbitrales, que incluyen, en general, las diferencias comerciales entre multinacionales y Estados. Sobre este particular, Europa Occidental y Norte América designan al 47% y 21%, respectivamente de los árbitros, conciliadores y miembros de los comités ad-hoc; América del Sur el 11%; Asia del Sur, Oriental y Pacífico el 11%; Oriente Medio y África del Norte el 4%, Centro América y el Caribe el 2%; Europa Oriental y Asia Central el 2%; África Sub-Sahariana el 2%. En resumen, las regiones que poseen la mayor cantidad de multinacionales son las que aportan el mayor número de árbitros, hecho que tiene un efecto directo en las decisiones adoptadas por estos jueces arbitrales.

Mientras se crean nuevas jurisdicciones y se readaptan otras para conocer los hechos jurídicos producidos a la luz del nuevo sistema, del otro lado están las jurisdicciones responsables de conocer los casos de violación de los derechos humanos

y de otros derechos fundamentales del individuo o de la colectividad, como el tema medio ambiental. En estos temas, que no son preponderantes para la agenda del nuevo modelo socio-económico, la competencia sigue remitida a las instancias tradicionales. Es necesario enfatizar que dentro de ese cambio que produce el modelo social y económico vigente, también se afecta al procedimiento tradicional de cómo se abordan los casos antes de someterlo a una instancia internacional. En los conflictos comerciales se apoderan directamente los órganos responsables del conocimiento de tales conflictos, mientras que, en los casos de violaciones de derechos fundamentales o medio ambientales, se debe agotar todo el procedimiento interno.

Otro de los elementos significativos del nuevo esquema globalizante consiste en que, a la vez que se reducen las funciones del Estado, se le necesita para que valide las decisiones que aún en desmedro de su autoridad adopta. Se limita en los acuerdos comerciales el ámbito de su competencia en a cuestiones que no son relevantes para el comercio. Lo mismo podríamos decir de la efectividad de la aplicación de las decisiones adoptadas por las instancias jurisdiccionales que en uno y otro caso actúan. Esto es de mucho interés para el Derecho, ya que su poder de coerción es lo que lo diferencia, conforme a Hans Kelsen, de órdenes sociales como la moral<sup>174</sup>, que no dispone del poder coercitivo del derecho. Como anteriormente se expuso, las jurisdicciones de Derecho Internacional Privado que garantizan la aplicación de los tratados comerciales y la inversión extranjera, tienen un poder de coerción superior a los mecanismos de aplicación del Derecho Internacional Público responsables de garantizar y sancionar las violaciones a los derechos fundamentales, tales como la Corte Internacional e Interamericana de Justicia, o de instancias garantes de la preservación del medio ambiente y de los aspectos fundamentales del Derecho de Trabajo, como la OIT.

Son acertados los juicios de Hernández Zubizarreta cuando expone que “los derechos de las empresas transnacionales se tutelan por un ordenamiento jurídico global basado en reglas de comercio e inversiones cuyas características son imperativas, coercitivas y ejecutivas, mientras que sus obligaciones se remiten a ordenamientos

---

<sup>174</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, No. 20, Universidad Nacional Autónoma de México, primera ed. 1982.



nacionales sometidos a la lógica neoliberal...”<sup>175</sup>. Como expresa este autor, la globalización neoliberal nos coloca ante dos ordenamientos de derecho internacional distinto y asimétrico. Uno, como hemos visto, hecho a imagen y semejanza del interés de las grandes corporaciones para proteger sus inversiones, a través de todo el entramado jurídico que componen las nuevas jurisdicciones, tratados y acuerdos comerciales del tipo de TLC. El otro, relegado a los ordenamientos tradicionales de los Estados.

Estamos ante el surgimiento en la arena internacional de un nuevo tipo de justicia que, en interés del comercio mundial, limita la facultad y papel del Estado a través de sus propios mecanismos legales, afectando de manera directa su soberanía al pactar mediante acuerdos bilaterales o regionales, disposiciones normativas, marcos regulatorios y jurisdiccionales de alcance supranacional, que sustraen del ámbito de su competencia los conflictos legales que son del interés de las empresas transnacionales.

### **1.3. Principales actores del nuevo orden internacional**

Los TLC, como instrumentos jurídicos del nuevo orden internacional, fortalecido a partir del Consenso de Washington, iniciativa liderada por los Estados Unidos de América, abarcan una serie de objetivos que pretenden, conforme a Eduardo Bidaurratzaga, “hacer frente a la reducción de la tasa de beneficio en los países del norte tras la crisis económica de los setenta”<sup>176</sup>. Las políticas económicas contenidas en el Consenso de Washington, a las cuales nos hemos referido en apartados anteriores,

---

<sup>175</sup> Hernández Zubizarreta, Juan, “Asimetría normativa”, en AA.VV, (Pedro Ramiro y...), *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, Observatorio de multinacionales en América Latina, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818). consultado en: 14/4/2013

<sup>176</sup>Bidaurratzaga, Eduardo, “Consenso de Washington”, op. cit.

constituyen la base en que se sustenta el neoliberalismo. Para la imposición del modelo neoliberal, los Estados Unidos y el Reino Unido se han apoyado en los organismos financieros de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Más tarde, también utilizarían para estos fines a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), institución de menor influencia que las tres primeras. Las formulas económicas planteadas a través del Consenso de Washington constituyen la zapata en que se sustenta la globalización neoliberal, y con ella, el establecimiento de un nuevo orden.

La globalización neoliberal, al igual que todos los fenómenos socioeconómicos implementados a escala mundial, afectan al Estado, principal sujeto internacional de derecho y eje de las relaciones internacionales. La globalización neoliberal, por su cobertura y por los efectos que provoca en la vida de los Estados y por ende en la comunidad internacional, se manifiesta como algo singular, sin paralelo con otros procesos de mundialización vividos por la humanidad. El Estado, unidad esencial de la comunidad internacional, es analizado desde distintas ópticas por innumerables autores de variadas disciplinas académicas. Desde el punto de vista del derecho, interesa su evolución porque permite conocer y comprender los cambios y transformaciones que ésta produce en las ciencias jurídicas.

La globalización neoliberal representa una línea de quiebre, aún dentro del sistema capitalista, con el Estado de Bienestar. Éste modelo de Estado se implementa, esencialmente en las naciones desarrolladas, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta del pasado siglo. Fernández Durán asemeja las variaciones que ha tenido el Estado durante el siglo veinte, con la curva de Gauss, por los cambios experimentados por éste durante esa centuria. Estos cambios empiezan con el afianzamiento del Estado Liberal surgido a fines del siglo XVIII, tras la revolución francesa. Prosiguen dichos cambios, con el Estado de bienestar, hasta llegar al Estado neoliberal o de globalización neoliberal<sup>177</sup>. Estas evoluciones se manifiestan en el papel que juega el Estado en cada una de estas etapas con relación a los demás actores que

---

<sup>177</sup> Fernández Durán, Ramón, *El Estado en el mundo durante el siglo XX. Del auge de la estatalidad, a la crisis y reconversión del Estado*, Ecologistas en Acción, disponible en: <http://www.rebellion.org/docs/99858.pdf>, fecha de consulta: [20/6/2014]

interactúan en su seno, sin olvidar que los cambios a que este autor se refiere han tenido lugar en el interior del sistema capitalista. El otro aspecto a tomar en cuenta es que el carácter dinámico del Estado, y de las transformaciones señaladas por Fernández Durán, parten del Estado-nación, el cual se empieza a constituir en el siglo XVII con la Paz de Westfalia y se consolida a finales del siglo XVIII con la Revolución Francesa. El Estado liberal se caracteriza por un sistema capitalista en expansión y por una acumulación salvaje de capital, cuyas bases se encuentran en la Revolución Industrial, proceso que se escenifica principalmente en la Europa Occidental. Durante el desarrollo del Estado Liberal, se consolida el capitalismo y con él la burguesía, pasando el Estado a ser un instrumento al servicio de la burguesía. Durante el desarrollo del Estado liberal, también se fortalece el movimiento sindical, que jugará un papel importante en el desarrollo del Estado de bienestar de post guerra y en el pacto que se establecerá entre el capital y el trabajo.

Con el paso del Estado liberal hacia el Estado de bienestar se consolidan las conquistas económicas y políticas obtenidas por el movimiento social, tras décadas de luchas. El Estado de bienestar fue posible a juicio de Fernández Durán, después de una conflagración mundial que produjo “una quiebra prácticamente total de las estructuras de los Estados de Europa occidental”<sup>178</sup>, y del fortalecimiento de la Unión soviética que bifurca la geopolítica mundial. El modelo de Estado capitalista de bienestar se desarrollaría más o menos a plenitud en los Estados centrales, en los de la periferia, apenas llegaron esbozos de leyes sociales que humanizaron, desde el punto de vista del derecho, no necesariamente de hecho, las condiciones de la clase trabajadora y de la población en sentido general. Fernández Durán considera que pese a cerca de doscientos años de construcción del Estado-nación en América Latina, aún no se ha producido un proceso de “nacionalización total de sus ciudadanos”<sup>179</sup>. Convengo con él en que los procesos de modernización sólo han beneficiado a las élites de estas naciones, quedando gran parte de su población excluida de los beneficios de éstos cambios.

---

<sup>178</sup>Ibidem., p. 9

<sup>179</sup>Ibidem., p. 12

Durante el Estado de bienestar las naciones centrales tuvieron un crecimiento sin precedentes. Debido a dicho crecimiento, entre otras causas, se incorporan a este modelo de Estado occidental, naciones asiáticas como Japón, la cual, tras su derrota en la Segunda Guerra Mundial, emerge como una de las principales potencias económicas del mundo de post guerra. El Estado de bienestar se caracteriza por la fortaleza de la estructura estatal, que se constituye en el centro de los demás ejes de poder del sistema, mercado y empresas transnacionales. Asimismo se adoptan de políticas económicas y sociales que benefician a la población, especialmente a la clase trabajadora. El periodo de los “30 gloriosos” que se extendió entre 1945-1973, representó como expone el autor de referencia, una especie de pacto social entre el capital y el trabajo, promovido desde el Estado. Para Piketty, este periodo de tiempo representa el de mayor equidad social en las naciones desarrolladas y en el que se consolida el Estado de Bienestar, el cual se quebraría en los años ochenta del pasado siglo con la irrupción del neoliberalismo<sup>180</sup>.

Comparto con Lucía Geluler que los avances logrados en derechos sociales por las clases populares de los Estados en donde se desarrolló el Estado de Bienestar, se produjo gracias a la amenaza que experimentaba el capitalismo, ante el avance del socialismo y la Unión Soviética tras finalizar la Segunda Mundial. Esta autora expresa que en ese momento el capitalismo estaba en peligro y cita para avalar esta aseveración, el triunfo de la Revolución China de 1949; la extensión del socialismo en la Europa del Este; la recuperación de la URSS, el triunfo de los movimientos de liberación nacional en los países coloniales; los triunfos electorales de los partidos comunistas en Europa; los movimientos reformistas en crecimiento en América Latina, promovido por sectores de la burguesía nacionalista y la pequeña burguesía; triunfo en 1959 por la Revolución Cubana<sup>181</sup>.

La crisis energética y económica de principios de los años setenta hizo insostenible el modelo, poniéndole fin al Estado del Bienestar<sup>182</sup>. El estancamiento del

---

<sup>180</sup> Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, 2014.

<sup>181</sup> Gueler, Lucía, El fracaso de las teorías keynesianas y del Estado de Bienestar, *Política y Teoría*, No. 68 (101) agosto-octubre de 2009

<sup>182</sup> Fernández Durán, Ramón, *El Estado en el mundo durante el siglo XX.*, op. cit., p. 17

crecimiento económico de los Estados centrales y la gran inversión que debían realizar en la compra de petróleo, les impidió mantener el modelo de Estado asistencial. Ante esa imposibilidad, los principales países capitalistas, con Estados Unidos a la cabeza, vieron la necesidad de desarrollar e impulsar un nuevo modelo económico y social que sustituyera al anterior. El modelo resultante ha sido la denominada “contrarrevolución neoliberal” del capitalismo<sup>183</sup>. Para lograr el desarrollo del neoliberalismo, fue necesario el debilitamiento del movimiento sindical local e internacional.

En el nuevo esquema de Estado, las multinacionales y el mercado, son el centro del trípode que conforman junto al Estado, desplazando a éste de muchas de sus competencias, sobre todo las que concuerdan con los intereses del gran capital. Los beneficios de las transnacionales se colocan en este nuevo esquema por encima de todo, y para lograr el incremento de éstos, entre muchas otras cosas de naturaleza jurídica y económica, las empresas transnacionales necesitan de una mano de obra barata. Para lograr esa mano de obra barata y la suficiente flexibilidad laboral se tendría que romper el pacto entre el capital y el trabajo, eje del modelo anterior, rompimiento posible gracias a la caída de la Unión Soviética y con ello el sistema socialista. Esta situación dejaría sin contrapeso a los Estados Unidos, única súper potencia. En el Consenso de Washington, como ya se ha expuesto, se encuentran los fundamentos doctrinarios del nuevo esquema, modelo que adquiere una dimensión especial con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación, las cuales se apoyan en la utilización de inéditos materiales que revolucionarían la comunicación y las nuevas herramientas tecnológicas. La era de la información y otras posteriores

La globalización neoliberal traspasa funciones del Estado a las empresas privadas, especialmente a las grandes transnacionales. Este proceso de privatización y de achicamiento del rol del Estado es una de las características esenciales de ese modelo socio-económico. Es obvio que un proceso tan abarcador como la globalización neoliberal, tendría que desarrollar toda una estructura jurídica que le sirva de soporte legal y le proporcione la legitimidad requerida. Concuerdo con Fernández Durán cuando plantea que: “la Contrarrevolución neoliberal significa la Crisis del Estado Social y del

---

<sup>183</sup> Ibidem., p. 17

Derecho, por más que la nueva propaganda política incida en los derechos y libertades. Pero el Estado-nación como tal no entra en crisis directa, en todo caso pierde centralidad, y es más se refuerza y se va transformando poco a poco en un nuevo Leviatán...”<sup>184</sup>.

Los TLC, como instrumento del neoliberalismo que son, ayudan afianzar el proceso de globalización caracterizado por su visión neoliberal<sup>185</sup>, la cual es impuesta por los grandes centros de poder mundial, con Washington a la cabeza, bajo el argumento de que ese modelo es esencial para su seguridad nacional<sup>186</sup>. Los organismos financieros de Bretton Woods, y más recientemente la OMC, han jugado un papel fundamental en la implementación y desarrollo del modelo neoliberal. Tanto el FMI como el Banco Mundial han ejercido presión directa sobre las naciones que han acudido en búsqueda de auxilio financiero, condicionando el otorgamiento de empréstitos a que apliquen las políticas económicas de corte neoliberal formuladas por estas instituciones financieras.

El nuevo orden internacional que representa la globalización neoliberal está conformado por una serie de instrumentos económicos que se apoyan para su desarrollo en los adelantos de la ciencia y la tecnología. Algunos de estos instrumentos no son nuevos, han existido con antelación al fenómeno actual, pero al utilizar como medio de difusión y expansión las facilidades que proporciona la tecnología de la información, han alcanzado un mayor grado de importancia e influencia. Gracias al uso de las nuevas herramientas comunicacionales, las distintas modalidades comerciales han evolucionado y desarrollado nuevos mecanismos de implementación que consolidan su desempeño en la nueva arquitectura mundial. Por ejemplo, la actividad bursátil o como prefiere denominársele los mercados de valores, o simplemente mercados, con el uso del internet y la utilización de nuevas plataformas tecnológicas, ha visto incrementar de

---

<sup>184</sup> Ibidem., p. 21

<sup>185</sup> Caballero Harriet, F., *Algunas Claves Para Otra Mundialización*, Ediciones Funglode, República Dominicana, Primera Edición, 2009,

<sup>186</sup> Moreno, Raúl, *El Tratado de Libre Comercio*, op. cit, p. 12, cita un informe elaborado por el Departamento de Seguridad Nacional en sept. del 2002, denominado “ Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, p. 23

forma exponencial la compra y venta de acciones, fortaleciendo de este modo el actual modelo capitalista.

El término “mercados” para referirse al movimiento de capitales financieros no debe confundirse con el concepto de mercado, porque aun siendo un componente de éste, dado que envuelve la comercialización de capitales, la forma peculiar en que se desarrollan sus actividades, así como las herramientas de la tecnología de la comunicación y la electrónica que utilizan, lo hacen una actividad financiera propia del actual esquema socio-económico imperante. Mertxe Larrañaga refiere que el empleo del término **mercados** es de uso reciente, situando su uso a partir del año 2010. Dicha autora expresa que ese vocablo describe un tipo de “mercado concreto”, es decir, los mercados financieros en donde se producen transacciones financieras de manera no sólo física, sino a través de la vía telefónica y de medios electrónicos<sup>187</sup>.

El aumento de este tipo de actividad económica no tiene precedentes con periodos anteriores. Conforme a la referida autora, se apoya en la llamada “regla de las 3D”. Estas son: **desreglamentación**, a través de la cual se libera a los mercados de cualquier tipo de interferencia administrativa y de competencias. **Desintermediación**, mecanismo mediante el cual las empresas se financian sin acudir a las entidades tradicionales de intermediación financiera, mediante acciones, obligaciones, etc. Esta actividad también recibe el nombre de “banca en la sombra” y sobre la que las autoridades nacionales tienen escaso control. Y, finalmente, la **descompartmentación**, que implica la liberalización de las transacciones con el extranjero, por lo que se puede tener cualquier tipo de transacción financiera con cualquier agente financiero en el mundo (mercado inmobiliario o bolsas de valores), sin ningún tipo de control<sup>188</sup>. Estas actividades financieras realizadas a través de los mercados de capitales, se efectúan con los grandes bancos comerciales, inversores institucionales, fondos de pensión y compañías de

---

<sup>187</sup> Larrañaga, Mertxe, “Mercados”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818)(consultado en: 16/7/2014).

<sup>188</sup> Archibalno Lamus, Juan, Globalización, *Revista Relaciones Internacionales*, No. 11, disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10098/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10098/Documento_completo.pdf?sequence=1), consultado: 25/12/2013.

seguros. Las Agencias de Calificación tienen una importancia singular en este tipo de actividad bursátil, puesto que son instrumentos que evalúan y califican “la capacidad de los prestamistas de afrontar el pago de los intereses, bonos y cupones...”<sup>189</sup>, constituyéndose en una pieza clave del actual modelo capitalista.

Junto a las innovaciones tecnológicas las cuales actúan en muchos casos como herramientas que facilitan el desarrollo del modelo de globalización neoliberal, también se encuentra la transnacionalización de los mercados. Esta actividad financiera se caracteriza, tal y como expresa Hernández Zubizarreta, por la debilidad democrática que acompaña al proceso; la transnacionalización de los mercados, diversificación de la producción, modificaciones de las relaciones laborales, entre otras tantas características de un fenómeno multifacético, como lo denomina Sousa Santos, citado por Hernández Zubizarreta<sup>190</sup>. Este autor, citando un trabajo elaborado por Vidal Beneyto y Michel Albert, plantea que el modelo capitalista predominante, es decir en el que se fundamenta la globalización neoliberal<sup>191</sup>, es como lo denomina Beneyto, un capitalismo de tipo integrista, visión económica desarrollada por Gran Bretaña y los Estados Unidos y que se contrapone a la concepción capitalista renana<sup>192</sup>. La especulación, conforme a estos dos autores, es el centro de este tipo de capitalismo, la cual se apalanca en los mercados financieros para facilitar la acumulación de incuantificables beneficios. Estas cuantiosas

---

<sup>189</sup> De la Fuente Lavín, Mikel, “Agencias de Calificación”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818), consultado en: 16/7/2014.

<sup>190</sup> Hernández Zubizarreta, Juan, *Sistemas de regulación de las empresas transnacionales en el marco de la globalización económica: códigos externos e internos en el ámbito de las relaciones laborales*, Tesis doctoral, Universidad del País Vasco, Leioa, 2008, p.39.

<sup>191</sup>Ibídem, p. 46

<sup>192</sup>Estos autores en obras distintas, las cuales son citadas por Hernández Zubizarreta, plantean la diferencia entre el modelo capitalista renano y el anglosajón. Según estos autores, el primero se distingue por vincular el crecimiento económico con el desarrollo humano, e incorporar la ética social y el derecho internacional como sistemas de regulación. En cambio, en el anglosajón, se coloca a la especulación como eje del sistema, desplazando a la producción y otorgándole un rol protagónico al gobierno corporativo, al servicio de sus accionarios, y no de la sociedad, conforme a nuestra opinión, inferida de lo abordado por Juan Hernández como de los autores que cita.



ganancias, que generadas por la especulación, van a parar a las grandes cuentas bancarias de los ejecutivos corporativos y de sus accionistas, a través de la colocación de papeles o activos financieros.

Las actividades especulativas no benefician en nada a la sociedad global debido a que los recursos que a través de estas acciones se generan no son utilizados o puestos a disposición de proyectos de desarrollo social que hagan que la economía real funcione y con ella los distintos actores de la economía. Las actividades especulativas desarrolladas a través de los mercados financieros carecen de todo tipo de regulación, así como de falta de control de los empréstitos que otorgan. En la irresponsabilidad de estas prácticas, que constituyen parte de la esencia del modelo de globalización neoliberal y que son apoyadas por las élites políticas que gobiernan los Estados, principalmente los más desarrollados, están las principales causas de la crisis financiera que ha afectado a buena parte del mundo, y que ha sumergido en la pobreza a millones de seres humanos.

La globalización neoliberal, como se ha expuesto en otros apartados de este trabajo, modifica el entorno social, y por tanto el jurídico, rompiendo con aspectos hasta entonces esenciales de la dogmática jurídica. El Estado, a partir de su transformación de como lo conocemos hoy, ha sido el centro del derecho, porque ha concentrado el monopolio del derecho<sup>193</sup>. La territorialidad de la ley ha ido de la mano con el concepto de soberanía del Estado y, con él, el monismo jurídico. El nuevo esquema ha roto con esos conceptos acuñados por siglos, imponiendo una nueva jerarquía jurídica. En el nuevo orden de prelación jurídica adquieren más relevancias las disposiciones normativas emanadas de las instancias multilaterales, de las corporaciones transnacionales y de los Estados imperiales, ejes del nuevo hegemon mundial. Sobre este nuevo orden jurídico, Hernández Zubizarreta refiere que: “conforman una dimensión económica, política y jurídica que sustenta el proyecto neoliberal”<sup>194</sup>. Esta nueva jerarquía normativa está conformada por un pluralismo jurídico que contiene por un lado, el derecho positivo generado por el Estado con un rango de aplicación limitado. Y por

---

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 40

<sup>194</sup> *Id.*

otro, la nueva *lex mercatoria*, integrada, entre otros instrumentos legales de aplicación global, por tratados comerciales y contratos entre Estados y corporaciones transnacionales, y cuya finalidad es proporcionar un marco jurídico que garantice el interés de las empresas transnacionales y de los Estados hegemónicos.

Los cambios y efectos que produce la globalización neoliberal ocurren en el seno del Estado, y por ello, tenemos hoy un mundo más desigual, con menos democracia y con un consciente cambio en las prioridades: en el centro del sistema no está el ser humano, es más, ni siquiera el Estado, sino la corporación empresarial. Este cambio de paradigma sustituye, “el ciudadano por el consumidor, la lógica legislativa por la lógica contractual, al Derecho Público por normas privadas, al poder legislativo por la superioridad de los poderes ejecutivos, a las regulaciones laborales y derechos sociales por privatizaciones y desregulaciones, a la democracia representativa por disputas electorales y al Estado de Derecho por Estados al servicio de las empresas transnacionales”<sup>195</sup>. El modelo neoliberal, aunque propicia la democracia representativa, desea que las decisiones del Estado vinculadas a temas económicos consustanciales al modelo, sean tomadas “fuera del juego democrático”, como expresa Escalante Gonzalbo, quien aduce que este concepto es de Hayek. A quien atribuye plantear que no se puede contar con las mayorías para proteger la libertad, especialmente, la libertad económica<sup>196</sup>. El resultado de todo este andamiaje internacional, como refiere Pérez Cursi, es “el complejo escenario de transición apenas delineado que pone en evidencia la crisis de la centralidad del Estado en el ordenamiento internacional”<sup>197</sup>.

En el modelo de globalización neoliberal se produce, también, cierto distanciamiento entre el Estado de donde proceden las multinacionales con éstas. Al analizar este fenómeno, Husson, expresa que es debido al “hecho de que las grandes

---

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 42

<sup>196</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, El Colegio de México, abril 2016, p. 237

<sup>197</sup> Pérez Cursi, Juan Ignacio, *La globalización y sus consecuencias en el nuevo orden jurídico internacional*, disponible en: [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo57/files/la\\_globalizacion\\_y\\_sus\\_consec.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo57/files/la_globalizacion_y_sus_consec.pdf), fecha de consulta: [3/3/2013]

empresas tienen al mercado por horizonte y que una de las fuentes de su rentabilidad reside en la posibilidad de organizar la producción a escala mundial con vista a minimizar los costos”<sup>198</sup>. Actualmente, en los Estados Unidos con la instalación del gobierno de Trump se escuchan los anuncios de medidas tendentes a capturar la inversión de las multinacionales estadounidenses, mediante incentivos fiscales.

A menudo se habla de la transformación que bajo el modelo de globalización neoliberal experimenta el Estado, especialmente en cuanto a su soberanía, planteándose un debate en torno a dicha mutación. Hay quienes llegan al extremo de plantear la desaparición del Estado. Sobre esta discusión, estoy de acuerdo con lo que expresa Hernández Zubizarreta de que las transformaciones que produce la globalización neoliberal no se producen al margen de los Estados<sup>199</sup>. Además, no es correcto englobar en una misma dimensión y plano de igualdad a todos los Estados. No es lo mismo Haití que los Estados Unidos, Somalia que Inglaterra, para solo citar dos ejemplos. Hernández Zubizarreta al establecer una jerarquización entre los Estados, los agrupa en cuatro categorías:

1. Los que ejercen un poder imperial. Se caracteriza, entre otros tantos elementos, por ser la cuna de grandes empresas transnacionales y de actuar en la escena internacional por encima del derecho internacional público.
2. Estados centrales. Entre estos se encuentran muchas de los Estados Europeos.
3. Los Estados periféricos o subordinados. En estos se evidencia una pérdida considerable de su soberanía. Un ejemplo de estos Estados son las naciones de Centro América y la República Dominicana.
4. Los Estados fracturados. Estos Estados, tipo Haití en el continente americano, o el Congo en África, se caracterizan por la disfuncionalidad de sus instituciones y la pérdida casi total de su soberanía ante el poder de las empresas transnacionales. Otra de las características de estos Estados es que su gobierno

---

<sup>198</sup> Husson, Michel, Notas sobre el imperialismo contemporáneo, *Vientos del Sur*, disponible en: [https://www.vientosur.info/IMG/pdf/Husson\\_Notas.pdf](https://www.vientosur.info/IMG/pdf/Husson_Notas.pdf), fecha de consulta: [7/2/2017]

<sup>199</sup> Hernández Zubizarreta, Juan, *Sistemas de regulación de las empresas transnacionales en el marco de la globalización económica*: op. cit., p. 50

no ejerce en todo su territorio un control efectivo, estando bajo el imperio de otros entes de poder.

Ahora bien, no se puede negar que el Estado, a partir de la irrupción de la globalización neoliberal, ha experimentado importantes cambios, dependiendo del tipo de Estado. La soberanía es consustancial al Estado y se expresa como la autoridad suprema ejercida sobre los elementos del Estado (territorio del estado y población). El Estado tal y como lo conocemos hoy, no existe sin la soberanía sobre sus componentes. Si consideramos a la soberanía como parte integral del Estado, los cambios que afectan a uno u otro se transmiten de forma directa sobre ambos. Por tanto, si el Estado experimenta transformaciones importantes a partir de la aparición de la globalización neoliberal, esos cambios también se producen en el ámbito de su soberanía. La soberanía ejercida por el Estado no sólo se ve limitada por la pérdida de competencia de éste en muchas de sus funciones tradicionales, sino también porque muchos de los problemas que deben ser enfrentados por el Estado sobrepasan su capacidad de regulación de forma aislada, es a los que Berigüete titula como la crisis de la soberanía del Estado frente al nuevo orden internacional<sup>200</sup>. Sobre este particular, acertadamente Hernández Zubizarreta (citando a Carrillo Salcedo), señala que “los Estados parecen demasiado pequeños respecto de los grandes problemas, y demasiado grandes en relación a los de la vida cotidiana, por lo que asistimos a un debilitamiento del exclusivismo de los Estados, e incluso de la relevancia de su papel en las relaciones internacionales”. Continuando con lo expresado por Carrillo Salcedo sobre las limitaciones del Estado en la era de la globalización neoliberal, Carrillo sostiene que: “Los Estados, además, se ven puestos en cuestión al comprobarse que son incapaces de resolver – por sí mismos- problemas que exigen un esfuerzo de cooperación internacional, al verificarse que existen otras entidades no estatales, como las empresas transnacionales, que operan con creciente relevancia en la vida internacional”<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> De Dienheim Berigüete, Cuauhtémoc Manuel, La crisis de la soberanía frente al nuevo orden jurídico internacional, Universidad Latina de América, *Revista Jurídica*, disponible en: <http://www.unla.mx/iusunla19/reflexion/soberania.htm>

<sup>201</sup>Hernández Zubizarreta, Juan, *Sistemas de regulación de las empresas transnacionales en el marco de la globalización económica*: op. cit., p. 60

La transformación del Estado y la pérdida o limitación de su soberanía facilita la entrada en la escena internacional de nuevos actores internacionales que van a ocupar parte del espacio y de la competencia dejada de ejercer por éste. Ulderico Figueroa Pla define a los actores internacionales como: “Aquellas personas jurídicas o naturales que desempeñan un papel de relevancia e influencia en la vida internacional”<sup>202</sup>. Si aceptamos como válida esta definición, tendríamos que convenir que junto al Estado, centro de la vida internacional, las empresas multinacionales, los organismos financieros de Bretton Woods, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los bloques regionales, junto a otras entidades internacionales, merecen ser reconocidos como actores de la globalización neoliberal por el papel desempeñado en la implementación de dicho modelo, y por el rol que juegan en el actual escenario internacional.

Dentro de estos actores, algunos, como los bloques regionales y los supra estados al estilo de la Unión Europea, son recientes; otros, como las empresas transnacionales, son viejos, lo nuevo es su rol y la dimensión que han adquirido a raíz del surgimiento de la globalización neoliberal. Por esta razón, es interesante abordar la dimensión y protagonismo de estos nuevos actores de la globalización neoliberal, ya que son piezas claves del actual esquema globalizante, incluso los que no llegan a constituirse en nuevos sujetos de derecho internacional. El Estado sigue siendo el centro o eje del sistema, pero junto a él juegan un protagonismo estelar actores como las empresas transnacionales, las más beneficiadas del actual modelo globalizante, y otros agentes esenciales en el surgimiento, implementación y desarrollo del nuevo orden mundial. Estos agentes, que han modificado su esencia y rol para trabajar en la implementación del esquema vigente, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la OMC y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), conforman la estructura institucional que ha dado soporte a la globalización neoliberal. A diferencia de las transnacionales, son verdaderos sujetos del derecho internacional público. Estos actores, utilizando el mercado como el medio a través del

---

<sup>202</sup> Figueroa Pla, Ulderico, *Organismos Internacionales*, Editorial Jurídica de Chile, 1991

cual se expresan, difunden y desarrollan el neoliberalismo global como sistema rector del orden mundial. Junto a los gobiernos de los Estados imperiales, son los responsables del desarrollo y surgimiento de la globalización neoliberal como sistema socioeconómico. En este apartado dedicado a los principales actores de la globalización, sólo se abordan de manera puntual a las Empresas Transnacionales, a los organismos financieros de Bretton Woods y la OMC, a la OCDE y al Mercado. Los dos actores fundamentales del orden mundial, el Estado y el ciudadano, al estar presentes de modo transversal en el desarrollo de este trabajo de investigación documental, no se colocan de manera separada en éste acápite.

### **1.3.1. Empresas multinacionales**

Las multinacionales, a diferencia de autores como Raul Allard Neuman que las consideran dentro de los actores emergentes de la globalización<sup>203</sup>, juegan un papel de principalía dentro de la globalización neoliberal. Si bien es cierto que no son sujetos de derecho como los Estados y los Organismos Internacionales, en gran medida el actual orden mundial está diseñado para favorecer su expansión e intereses. Dentro de las caracterizaciones sobre la globalización citadas en acápite anteriores, está ausente el papel que juegan en el actual orden mundial las multinacionales y las consecuencias jurídicas que ellas producen. No se debe analizar el fenómeno de la globalización neoliberal sin considerar la influencia que ejercen las grandes corporaciones en el presente modelo de mundialización. Las multinacionales, junto a los Estados y el mercado, son los principales actores del capitalismo y, por tanto, su influencia dentro del contexto mundial es de significativa importancia, independientemente que no ocupen hoy, dentro del modelo de capitalismo competitivo, el espacio que tuvieron en el modelo de capitalismo monopolista o capitalismo organizado<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> AllardNeuman, Raúl, *Las empresas multinacionales en la globalización. Relaciones con los Estados*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2007.

<sup>204</sup> Therborn, Göran, *La crisis y el futuro del capitalismo*, op. cit. p. 194.

De las empresas multinacionales han derivado las transnacionales, empresas que se establecen en determinados países teniendo en gran parte sus operaciones descentralizadas de la empresa matriz que la genera. Con frecuencia se utilizan estas empresas para la exportación de capital, estableciendo intrincadas relaciones financieras entra la multinacional madre y la empresa local. Es una manera de traspasar los beneficios de una hacia la otra con la finalidad de reportar desde el punto de vista contable, pérdidas o disminución en los beneficios. De este modo se burla al fisco y a los empleados de los beneficios de participación de las utilidades de la empresa. En el desarrollo de este apartado, utilizaremos ambos términos para referirnos al papel que en la globalización neoliberal representan estos tipos de corporaciones empresariales.

Después del aparato estatal que por el volumen de empleados que concentran, las empresas multinacionales, son los más grandes empleadores, sobre todo las grandes corporaciones. A este respecto Göran Therborn señala que Wal-Mart es el empleador privado más grande del mundo, pero resulta pequeño si se le compara con los 22.6 millones de empleados públicos que tenían los Estados Unidos en el año 2009<sup>205</sup>. Wal-Mart tiene unas cinco mil filiales desplazadas en todo el mundo<sup>206</sup>. A diferencia de los Estados, que por su naturaleza generan un empleo primordialmente local o nacional, el empleo producido por las multinacionales es de carácter global. Por esta razón es significativa la influencia que en la evolución del actual Derecho Laboral ejercen las empresas multinacionales, tanto por los cambios que producen en la organización del trabajo, matizados por la influencia del modelo de globalización neoliberal, como por las mutaciones que se presentan en la esencia y forma de realización del trabajo, originado en la utilización de los nuevos instrumentos surgidos como consecuencia de las innovaciones tecnológicas.

Por la importancia que representan las empresas multinacionales dentro del contexto globalizante, es necesario conocer su naturaleza y alcance. Por esta razón se indican las características que sobre este tenor ofrece Ermida Uriarte, quien las caracteriza como empresas “que no solo realizan negocios con el exterior, sino que

---

<sup>205</sup> Therborn, Göran, *El mundo una guía para principiantes*, op. cit. p. 189.

<sup>206</sup>Gabetta, Carlos (director), Wal –Mart, símbolo de las multinacionales , *Le Monde Diplomatique*, *El Atlas II*, Edición Cono Sur, 2006, Pág. 56.

deben tener instalaciones en el exterior”<sup>207</sup>. Es importante la caracterización de Ermida Uriarte sobre las empresas multinacionales, ya que las diferencia de otras empresas que sostienen negocios con el exterior, pero sin tener instalaciones fuera de su territorio original. Esto indica que las empresas multinacionales tienen estructuras empresariales instaladas en diferentes países, presencia que ocasiona relaciones laborales directas y que ejerce determinado nivel de influencia dentro de los Estados en los que se establecen.

Therborn, al relacionar las grandes corporaciones con los Estados, sobre todo con los más desarrollados, expresa que el volumen de comercio que ellas envuelven es mucho menor que el de estos países, para fundamentar su juicio manifiesta que el valor total de las principales 500 corporaciones enlistadas por el Financial Times, es apenas mayor que el 10% del PIB de los Estados Unidos.<sup>208</sup> Therborn tiene razón cuando se relaciona el tamaño de las empresas multinacionales con los grandes Estados capitalistas, sin embargo, no sucede así cuando se comparan con los Estados de economías medianas o pequeñas, ya que el volumen de la actividad económica que generan las grandes corporaciones sobrepasa el PBI de estas naciones, que constituyen la mayoría de Estados del mundo. La Shell, por citar un ejemplo, que por su nivel de ingresos es una de las diez principales multinacionales del mundo, en el año 2009 tenía entradas por un valor estimado de 458 mil millones de dólares americanos, cifra superior al PIB de los países centroamericanos y República Dominicana junta. Las diez principales multinacionales de referencia representaban en el año indicado un total de ingresos por el orden de los 2,982 billones de dólares<sup>209</sup>.

Con frecuencia la presencia de empresas transnacionales ocasiona debilitamientos en las normas laborales de los países en donde se establecen, sobre todo en aquellos de escaso desarrollo institucional. Son conocidas las prácticas antisindicales que imponen muchas de las multinacionales en contubernio con las

---

<sup>207</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *El concepto de empresa transnacional y algunas de sus repercusiones en el derecho del trabajo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985.

<sup>208</sup> Therborn, Göran, *El mundo una guía para principiantes*, op. cit. p. 187

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 188.



autoridades locales de los Estados en donde se radican, poniendo en práctica uno de los planteamientos de Friedrich Hayek, cuando expresaba que: “Si queremos conservar una mínima esperanza de retorno a una economía de libertad, una de las cuestiones más importantes es restringir el poder sindical”<sup>210</sup>. En lo expresado por Hayek, uno de los padres del neoliberalismo, se evidencia que las prácticas de debilitamiento de las leyes laborales que ejecutan las grandes corporaciones empresariales son consustanciales al modelo capitalista neoliberal.

Alejandro Teitelbaum, citando a Raymond Vernon, define a las empresas transnacionales como: “una compañía que intenta conducir sus actividades en una escala internacional, como quien cree que no existen fronteras nacionales, sobre la base de una estrategia común dirigida por el centro corporativo”<sup>211</sup>. Las empresas transnacionales se benefician de la globalización debido a que su estructura organizacional está adaptada a este fenómeno, recibiendo los beneficios de la economía de escala, la flexibilidad laboral y los bajos costos laborales y de transporte. A estos beneficios se agregan contratos y legislaciones nacionales e internacionales que garantizan los intereses de estas empresas.

Más arriba señalábamos que el desarrollo de la tecnología de la comunicación matizada por la utilización de nuevos materiales y herramientas tecnológicas, ha sido un elemento de ayuda significativa en la consolidación de la globalización neoliberal. Junto a estos nuevos utensilios tecnológicos, como elementos coadyuvantes en el desarrollo del actual modelo socioeconómico se debe mencionar el auge de la biotecnología, de la electrónica, de la telemática, de la robótica, etc. En todas estas innovaciones científicas y tecnológicas las empresas transnacionales han jugado un rol de principalía, hecho que refuerza su papel de protagonistas estelares del nuevo sistema. Con razón Hernández Zubizarreta las considera como “la expresión más nítida de la globalización neoliberal”,

---

<sup>210</sup>Gabetta, Carlos (director), Wal –Mart, símbolo de las multinacionales, op. cit.

<sup>211</sup> Teitelbaum, Alejandro, “Empresa transnacional”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818), consultado en: 16/7/2014.

por su condición de “agentes económicos cuya regulación se mueve más en la esfera contractual que en la ley”<sup>212</sup>.

Para garantizar el control de las fuentes de donde se extraen las materias primas necesarias para el desarrollo de esas nuevas vías tecnológicas y científicas, o, para poder operar las empresas vinculadas a la explotación de esas áreas, las empresas transnacionales permean las legislaciones de algunos Estados, trastocando sus ordenamientos jurídicos<sup>213</sup>. El cambio que originan las empresas transnacionales no se circunscribe simplemente a los ordenamientos internos de los Estados, su poder llega hasta el propio derecho internacional, actuando con tal poder político y económico, que como dice Hernández Zubizarreta, éste se manifiesta “...sin contrapeso normativos y con un alto grado de impunidad”<sup>214</sup>. La subordinación del derecho internacional a los intereses de las grandes multinacionales es una de las características principales del nuevo orden jurídico internacional, que se manifiesta con el afianzamiento del Derecho Corporativo Global. Por esta razón, Gilpin, citado por Allard Neumann, señala que <sup>215</sup> “Las ventajas estaban siempre de parte de las empresas. Sin embargo, el éxito de las EMN depende de un ordenamiento político favorable. Si ese orden cambia, también lo hace la fortuna de las multinacionales”.

Las empresas transnacionales son, sin duda, uno de los elementos claves del nuevo esquema global, tanto por su poder económico como por la influencia política que ejercen en el escenario mundial. La globalización neoliberal, modelo que les sirve de soporte a las multinacionales, se distingue, entre otras características, por la desregulación de sus operaciones y la creación de un marco jurídico y político que facilita el desarrollo de sus actividades. Es de tal magnitud su importancia en el actual modelo

---

<sup>212</sup> Hernández Zubizarreta, Juan, “El Estado Social de Derecho y el capitalismo: crisis de la función reguladora de la norma jurídica”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, de la Fuente Lavín, Mikel, de Vicente Arias, Andrea, Irurzun Ugalde, Koldo, eds), *Empresas Transnacionales en América Latina*, Hegoa (UPV-EHU)- Omal, 1ra. Ed, Bilbao, 2013, p. 46

<sup>213</sup> Derecho Económico Internacional, disponible en: [biblio.juridica.unam.mx](http://biblio.juridica.unam.mx).

<sup>214</sup> Hernández Zubizarreta, Juan, “El Estado Social de Derecho y el capitalismo: crisis de la función reguladora de la norma jurídica...”, op. cit. p. 14.

<sup>215</sup>Allard Neuman, Raúl, “Las empresas multinacionales en la globalización”, op. cit. p.65

que son las grandes ganadoras de globalización neoliberal. El capitalismo siempre ha privilegiado el papel empresarial, es su esencia, por tanto, esto no es nuevo, existe desde hace muchos años. Pero bajo el actual esquema mundial, su rol se potencia, superando otras épocas en la que el Estado era el eje del sistema. Desde el punto de vista del Derecho, las transnacionales modifican el esquema jurídico tradicional, creando todo un andamiaje jurídico a escala mundial que les sirve a sus fines. Los monopolios, paraísos fiscales, privatizaciones, el pasivo medio ambiental que dejan las explotaciones irresponsables de las transnacionales, son elementos que consolidan el modelo de globalización neoliberal, y por ende, refuerzan el poder político y económico de las transnacionales<sup>216</sup>. El poder de las transnacionales permea a los organismos internacionales, captando en algunos casos a importantes e influyentes directivos de estos organismos, a los que colocan como asesores o dentro de su cuerpo directivo. En otros casos, colocan a en posiciones de dirección de estos organismos universales o regionales, a empleados de ellas. Este reclutamiento de cuadros directivos importantes que ofertan sus vínculos a estas empresas globales, es aún más común en el seno de los Estados. Este mecanismo de alistamiento de personas importantes por sus vínculos o poder de decisión dentro de instancias internacionales y los Estados, es a lo que Hernández Zubizarreta se refiere como “las puertas giratorias”<sup>217</sup>. Este término dicho autor lo utiliza para referirse a los funcionarios públicos que pasan tras la salida de sus cargos en el Estado u organismos internacionales, para luego desarrollar labores de asalariados en las empresas multinacionales.

La globalización neoliberal traza e impone una serie de reglas para beneficio del interés de las empresas transnacionales. Estas reglas en muchos casos modifican las funciones tradicionalmente ejercidas por el Estado o adaptan dichas funciones a la lógica del sistema. En la relación que se produce entre Estados y multinacionales, el Estado les permite el acceso a su territorio y a sus materias primas, así como los ajustes a su sistema jurídico para que éstas operen sin dificultad. En cambio, las multinacionales que disponen de la tecnología y el acceso al mercado internacional, comparten tan sólo una

---

<sup>216</sup>Hernández Zubizarreta, Juan, “El Estado Social de Derecho y el capitalismo...”. op. cit. p- 21

<sup>217</sup> *Ibidem.*, p. 46

parte mínima de sus beneficios. Todo esto, sin duda, son elementos que abonan la base del nuevo sistema socioeconómico vigente, del cual resultan beneficiadas las grandes corporaciones mundiales, a expensas del Estado y del ser humano. La globalización neoliberal afecta de manera directa el concepto de soberanía e impone un marco jurídico que se destaca por la extraterritorialidad de las normativas jurídicas que regulan las relaciones jurídicas de la comunidad internacional. A la vez que se fortalece el rol de las transnacionales, las modificaciones impuestas por el nuevo modelo hacen surgir nuevos actores supraestatales y un tipo de marco jurídico que consolida la globalización neoliberal. Sobre este particular, Hernández Zubizarreta expresa que: “el Derecho Global del Comercio, de gran fortaleza jurídica convierte a las empresas transnacionales en agentes claves de la economía mundial y del capitalismo transnacional”<sup>218</sup>.

El Derecho Corporativo desarrollado a través de la globalización neoliberal es fuerte, relega los ordenamientos nacionales, se sobrepone a los derechos humanos y a los preceptos fundamentales del derecho laboral, rompiendo con el pacto capital-trabajo establecido a partir de la II Guerra Mundial. Chomsky, citado por Hernández Zubizarreta, expresa que la “globalización neoliberal no necesita mantener pactos que limiten su expansión”<sup>219</sup>. Tal es el papel privilegiado que ocupa el Derecho Corporativo, que las disposiciones legales creadas a través de los tratados comerciales, se hacen para favorecer su desarrollo, siendo parte de una nueva *lex mercatoria* que se antepone al derecho creado por los Estados. El nuevo derecho global en la medida que debilita y transforma la función del Estado, fortaleciendo el papel de la empresa transnacional, aminora el derecho colectivo de los pueblos, quedando éstos a merced del Gran Capital internacional. A todas luces el Derecho Corporativo gestado para regular la actividad económica y social de la globalización neoliberal, blinda el accionar e intereses de las empresas multinacionales. Todo este tinglado jurídico está diseñado para garantizar la inversión de estos actores globales, aumentar sus beneficios y facilitar sus actividades económicas. El entramado jurisdiccional que garantiza la aplicación del Derecho

---

<sup>218</sup>Hernández Zubizarreta, Juan, *Sistemas de regulación de las empresas transnacionales en el marco de la globalización económica...*, op. cit. p. 54

<sup>219</sup> Ibidem, p. 58

Corporativo está creado para priorizar éste por encima de las disposiciones normativas que protegen los derechos fundamentales de los individuos, o de las leyes medio ambientales que protegen los recursos naturales de las comunidades. Mientras el derecho global se aplica en jurisdicciones especiales que le son favorables, las violaciones a estos otros tipos de derechos protectores del individuo y de las colectividades quedan relegadas a los ordenamientos jurisdiccionales de los Estados. Las empresas transnacionales quedan de este modo colocadas en un grado de superioridad y de ventaja jurídica frente a los individuos o poblaciones con quienes de manera directa se enfrentan, y con los propios Estados receptores cuando dirimen sus diferencias en tribunales extraterritoriales.

Las empresas transnacionales se caracterizan por la versatilidad y ductilidad con que actúan, debido a la gama de esferas económicas que abarcan y a la facilidad con que se insertan en la vida económica y social de las naciones en donde se asientan. Las empresas multinacionales guiadas por el afán de obtener beneficios a todo costo, naturaleza intrínseca de estas sociedades transnacionales, no sólo operan de manera simultánea en diferentes países, sino que emigran constantemente en busca de mejores condiciones para satisfacer su ambición de lucro. La deslocalización industrial y empresarial que con frecuencia realizan las transnacionales, produce con frecuencia un pasivo ambiental desfavorable en los pueblos en donde operan, y en otros casos estas migraciones son causantes de desempleo, el cual genera problemas sociales y económicos en los lugares de los que parten. Las empresas transnacionales no tienen un compromiso de desarrollo y bienestar en los Estados huéspedes, su fin es la búsqueda ilimitada de beneficios, el cual buscan a cualquier precio y en cualquier lugar.

Las empresas transnacionales como ente corporativo nacen y se desarrollan primordialmente en el seno los Estados centrales o desarrollados, sobre todo en los imperiales, los cuales son los diseñadores del sistema y sin cuyo apoyo hubiese sido imposible su desarrollo. El Observatorio de Multinacionales de América Latina (OMAL), citando el ranking del 2012 de la revista Forbes, señala que las principales 500 empresas

multinacionales se encuentran ubicadas en los siguientes países<sup>220</sup>: 132 en Estados Unidos; 73 en China; 68 en Japón; 32 en Alemania; 32 en Francia; 27 en Gran Bretaña; 13 en Holanda; y 8 en España. Como se observa, todas estas empresas están localizadas en los principales países desarrollados. Las transnacionales ejercen la plenitud de su poder dentro de los Estados periféricos, o en los Estados fracturados. Estos Estados les proporcionan un marco legal favorable, mano de obra barata, y, en muchas ocasiones, materia prima para el desarrollo de sus actividades económicas.

Una de las características de la globalización neoliberal, como hemos visto, es el rol y potencial que les asigna a las empresas transnacionales en el escenario mundial, distinto al que en sus orígenes tenían estas entidades empresariales. Las empresas multinacionales o transnacionales forman parte de la esencia del sistema capitalista, y, por tanto, el Estado siempre ha actuado a favor de sus intereses. La cita que hace Eduardo Galeano del general de división del cuerpo de infantería de los Estados Unidos, Smedley Butter, pone de manifiesto el apoyo que en todas sus estructuras pone el Estado capitalista al servicio de los intereses del gran capital. En dicha cita, este general norteamericano detalla cada uno de los sitios en los que prestó servicio militar para imponer el interés de las grandes empresas norteamericanas, por lo que el mismo se autodenomina “pistolero de primera clase para los grandes negocios, para Wall Street y los banqueros, en una palabra, fui un pistolero del capitalismo”<sup>221</sup>.

Ahora bien, nunca como ahora habían tenido un marco jurídico internacional hecho a su medida, que les sirve de basamento legal y de garantía de sus inversiones como ahora. Como todos los entes económicos y sociales, son el resultado de procesos evolutivos del capitalismo, el cual evoluciona desde la fusión del capital industrial y financiero<sup>222</sup>, hasta llegar al periodo oligopólico y monopólico de este sistema. Como uno de los actores principales de la globalización neoliberal, utiliza los medios, los adelantos

---

<sup>220</sup> Observatorio de Multinacionales en América Latina, OMAL, disponible en: <http://omal.info/spip.php?article5557>, fecha de consulta: [20/8/2014]

<sup>221</sup> Galeano Eduardo, *Las Venas Abiertas de la América Latina*, Siglo XXI Editores, Argentina, Buenos Aires, 2004

<sup>222</sup> Ibidem.

tecnológicos y científicos, desarrollados bajo el actual esquema socioeconómico. Si bien las multinacionales han existido desde hace muchos años, es ahora cuando producen un impacto transversal e influyente en toda la sociedad en donde operan.

Un fenómeno de la magnitud de la globalización neoliberal, entre cuyas consecuencias se encuentran la transnacionalización de los mercados de financieros, de capitales, mercancías y servicios, obviamente requiere de una adecuación del marco jurídico nacional e internacional<sup>223</sup>. El Estado no puede quedar en el mismo lugar que ocupaba con anterioridad al fenómeno, es natural que sufra desplazamiento y que el actor eje del nuevo modelo pase a ocupar las funciones dejadas de asumir por el Estado, no por propia voluntad, sino por imposiciones dictadas desde los centros de poder mundial, algunas veces directas, mediante Acuerdos Bilaterales de Inversión, otras, a través de tratados regionales, o la mayor parte de las veces, por conducto de los organismos económicos (FMI, Banco Mundial).

Los organismos financieros de Bretton Woods, como ejecutores de las políticas trazadas a través del Consenso de Washington, han impuesto a los Estados periféricos medidas que van desde la privatización de empresas públicas, reducción de la inversión pública en áreas de carácter social de anterior competencia del Estado, hasta la liberalización comercial y financiera. Gran parte de la función del Estado en estas áreas señaladas, son asumidas por las empresas privadas locales o por las transnacionales. La asunción de parte de estas funciones por empresas multinacionales les proporciona un importante impulso, al aumentar el radio de su esfera económica y política, a través de las inversiones realizadas, principalmente en países sub-desarrollados, mediante la modalidad de **inversión extranjera directa (IED)**. Conforme a Ane Garay, este tipo de empresas han logrado en algún momento alcanzar el 88% del total de IED realizada<sup>224</sup>. De este modo la Inversión Extranjera Directa, motorizada fundamentalmente por las empresas transnacionales, se constituye en uno de los motores principales de la

---

<sup>223</sup> Hernández Zubizarreta, Juan, "El Estado Social de Derecho y el capitalismo...", op. cit. p. 25

<sup>224</sup> Garay, Ane, "Inversión Extranjera Directa", en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818), consultado en: 16/7/2014

globalización neoliberal y en un medio importante de financiamiento de las economías pobres. Conforme a datos de la CEPAL, citados por Ane Garay, la IED llegó a representar para el año 2007, el 8% del Producto Interno Bruto de América Latina y los países caribeños<sup>225</sup>.

El flujo de capitales que invierten las multinacionales a través de la IED aprovecha las condiciones favorables que encuentran en estos países, como son el acceso a mano de obra barata, incentivos fiscales, flexibilidad laboral y marco legal de desregulación a favor de sus intereses. Estos factores, junto a otros de carácter natural, como la ubicación geográfica y los recursos naturales, entre otros elementos, son las razones que motivan a las transnacionales a invertir en una determinada nación. La inversión bajo esas circunstancias les supone un incremento en sus utilidades, y mayor competitividad a los bienes y servicios que producen en relación a otras empresas con las que compiten. Otro de los atractivos que buscan las empresas transnacionales para su asentamiento en interior de naciones de la periferia es la fragilidad institucional de estos Estados. Debido a la debilidad institucional de muchas de las naciones en desarrollo, las multinacionales pueden con facilidad vulnerar las frágiles estructuras fiscales de estos Estados. Sobre este particular el profesor Mikel de la Fuente al referirse a las empresas transnacionales ubicadas en América Latina expresa que: “ La debilidad de las estructuras fiscales de la generalidad de estos países en vías de desarrollo permite que un elevado número de empresa transnacionales implantadas en los mismos mantenga prácticas fiscales fraudulentas, utilizando técnicas tales como las falsas facturas y la manipulación de los precios de transferencias entre empresas pertenecientes del mismo grupo implantadas en diferentes países, de forma que la tributación sobre los beneficios se realice en el Estado en el que los tipos impositivos sean inferiores”<sup>226</sup>.

Estas corporaciones se valen de múltiples artilugios para defraudar el fisco de estos Estados, acudiendo en algunos casos a las contrataciones de calificados expertos

---

<sup>225</sup> Id.

<sup>226</sup> De la Fuente, Mikel, “Algunas cuestiones sobre el impacto de las empresas transnacionales: fiscalidad, deslocalizaciones y calidad del empleo”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, de la Fuente Lavín, Mikel, de Vicente Arias, Andrea, Irurzun Ugalde, Koldo, eds)., *Empresas Transnacionales en América Latina*, Hegoa (UPV-EHU)-Omal, 1ra. Ed, Bilbao, 2013, p.72



en materia fiscal con la finalidad de cometer fraude a la ley, aprovechando las lagunas jurídicas que estas leyes presentan. Algunas veces la ambigüedad que contienen determinadas disposiciones normativas corresponde a una práctica *ex profesa* para beneficiar intereses particulares. En otros casos, se elaboran leyes o contratos para beneficiar directamente a determinadas empresas transnacionales. Un ejemplo de esto lo constituye la variación que efectuó el Congreso dominicano del contrato concertado entre el Estado dominicano y la empresa minera Barrick Gold. En el año 2002 el gobierno dominicano negoció un contrato de explotación de la mina de oro de Pueblo Viejo, Cotuí, con la compañía Placer Dome. En dicho contrato el Estado dominicano podría obtener hasta un 50% de los beneficios de dicha explotación. En el 2006 la empresa Barrick Gold adquiere los derechos de la minera Placer Dome, y para el 2009, consigue una revisión de dicho contrato, mediante el cual el Estado dominicano reduce su participación en las ganancias generadas por la extracción de oro a un pírrico 3%<sup>227</sup>. Por lo oneroso de dicho acuerdo, pese a que fue sancionado favorablemente por el congreso dominicano, en el 2013 se sometió a una nueva revisión en la que se logró aumentar el porcentaje de los beneficios percibidos por venta del mineral.

Los países latinoamericanos, según datos ofrecidos por la Christian Aid (citado por Mikel de la Fuente), dejan de percibir como consecuencia de tales prácticas una cantidad aproximada de unos 50,000 millones de dólares<sup>228</sup>. Tanto la evasión como la elusión fiscal en que incurren las empresas transnacionales no se circunscribe exclusivamente a los países subdesarrollados en los que operan, sino que se extiende hasta sus propios Estados de procedencia, naciones en su casi totalidad desarrolladas. El doctor de la Fuente sobre este tenor observa que la participación de las multinacionales en el comercio mundial es de dos tercios de éste, de cuyo total la mitad corresponde a transacciones efectuadas entre las casas matrices y sus filiales, agregando que “estos intercambios en el interior de los grupos no responden a una lógica de mercado sino que se practican a precios de transferencia que tienen la ventaja de localizar los beneficios en los territorios donde la imposición sobre los beneficios es

---

<sup>227</sup> Discurso del Presidente Danilo Medina, 27 de febrero de 2013, disponible en: [presidencia.go.do](http://presidencia.go.do)

<sup>228</sup> Ibidem., p.76

menor”<sup>229</sup>. Lo expresado por de la Fuente pone de manifiesto el carácter amoral de las corporaciones transnacionales y la transnacionalización del fraude a la ley. Estas prácticas fraudulentas perjudican a los Estados de menor desarrollo institucional.

Los Estados imperiales, tal y como expresa Hernández Zubizarreta, son esenciales en el desarrollo del capitalismo y de las empresas transnacionales<sup>230</sup>. Bajo el amparo de los Estados hegemónicos, las empresas transnacionales han encontrado el medio propicio para potenciar sus actividades. Las empresas multinacionales, en su gran mayoría constituidas en los países de mayor desarrollo, cuentan con el respaldo de sus gobiernos, los cuales a través de la presión diplomática, garantizan el funcionamiento de ellas, y la obtención de grandes beneficios. Silvia M. Pérez, al referirse a las empresas multinacionales españolas, recalca el respaldo que el gobierno español les ofrece a éstas a través de la vía diplomática y jurídica. Establece esta autora una consideración importante, y es que aunque se les suele llamar a las multinacionales “nuestras empresas”, el beneficio de éstas les corresponde a sus accionistas, no repercutiendo sus beneficios, conforme a la citada autora, en la población española<sup>231</sup>. Agrego al respecto que el aporte que las multinacionales pueden hacer a los Estados a los que pertenecen, mediante el pago de tributos, no se corresponde con el papel que juegan los gobiernos de estos países en provecho de las transnacionales, apoyo que va desde el establecimiento de un entorno internacional favorable al desarrollo de sus negocios, protección diplomática y en algunos casos hasta militar.

Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como los TLC y otros tipos de acuerdos internacionales, han pretendido regular el marco de acción de las empresas transnacionales mediante la incorporación de cláusulas laborales y medio ambientales, a través de códigos y estipulaciones. Dicha pretensión

---

<sup>229</sup> Ibidem. P. 103

<sup>230</sup> Hernández Zubizarreta, *Sistemas de Regulación de las empresas transnacionales...*, op. cit. p. 73

<sup>231</sup> Pérez, Silvia M., “Multinacionales españolas”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818), consultado en: 16/7/2014

ha resultado fallida, debido a la incapacidad de los gobiernos de poder aplicar esas medidas reguladoras y al carácter de voluntariedad de las mismas. Por esta razón este tipo de reglamentación se considera como disposiciones normativas blandas<sup>232</sup>.

Las multinacionales, como medio de desactivar la presión social que ejercen grupos de protestas ante el daño que hacen al medio ambiente o al entorno social de las comunidades en donde operan, han querido cambiar la imagen de sus acciones autorregulándose, a través de la denominada Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Mediante la Responsabilidad Social Corporativa, que opera a modo de código de conducta empresarial, pretenden aminorar las voces que se levantan ante el pasivo medio ambiental que en ocasiones producen sus operaciones y los choques de intereses económicos que generan en el seno de los países en donde operan. Dorleta Peña Gutiérrez, al desarrollar el tema de la Responsabilidad Social Corporativa, cita la definición que sobre ese concepto ofrecía en el año 2001, el Libro Verde de la Comisión Europea. La definición citada por Peña Gutiérrez, considera a la RSC como: “la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y su relación con sus interlocutores”<sup>233</sup>. En esta definición se destaca el carácter voluntario de las iniciativas que emprenden las empresas a través de la RSC, sin que actúe ningún ente estatal en la revisión del cumplimiento de las acciones asumidas, a través de este código de conducta empresarial.

Dorleta Peña considera que la RSC trata de mitigar las protestas sociales que puedan originarse como consecuencia de los privilegios, ventajas y facilidades que les proporciona la globalización neoliberal a las transnacionales, las cuales en ocasiones,

---

<sup>232</sup> Carrión, Jesús, “OCDE y OIT”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818), consultado en: 16/7/2014

<sup>233</sup> Peña Gutiérrez, Dorleta, “Responsabilidad Social Corporativa”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818), consultado en: 16/7/2014

afectan los intereses sociales, medioambientales y económicos de las naciones en donde operan<sup>234</sup>. Esta autora señala también el rol de “desactivación del conflicto social” que a través de la Responsabilidad Social Corporativa pueden prevenir las empresas transnacionales. Con la (RSC), las empresas quieren mostrar un rostro humano que le genere la simpatía de las poblaciones en donde realizan sus operaciones, a modo de evitar eventuales boicot y protestas por el desarrollo de sus actividades. Recientemente en la República Dominicana se presentó un caso que tipifica el papel de la Responsabilidad Social Corporativa como fuente de desactivación de rechazo y desaprobación de una determinada comunidad. El grupo empresarial dominicano Acero Estrella pretendía instalar una empresa cementera dentro de un área contigua a un parque nacional, lugar en el que nacen varios ríos del sureste del país, perteneciente a la comunidad de Gonzalo.

La sociedad dominicana se levantó en contra del establecimiento de esa fábrica en ese lugar, pese a que contaban con la autorización del ente gubernativo que expide las licencias medioambientales. Los ejecutivos de esta empresa, ante la presión generada, desistieron del propósito de establecer la cementera en el distrito municipal de Gonzalo. Decidieron trasladar la construcción de la fábrica de cemento a otro lugar con riesgos ambientales similares. Pero esta vez, antes de iniciar el proceso de instalación de la cementera, iniciaron una serie de acciones sociales en beneficio de la comunidad de Villa Gautier, ganándose la simpatía de esta comunidad, llena de carencias económicas y sociales. De esta manera lograron instalar la fábrica de cemento, acallando las voces de la comunidad que pudieron levantarse en protestas.

No se debe considerar como negativo la labor social de las multinacionales mediante la RSC, siempre que estas acciones queden enmarcadas dentro de un contexto voluntario de las empresas. Lo negativo es pretender que ese marco de conducta empresarial actúe como un marco normativo para encausar el comportamiento de una empresa, transnacional o local, con respecto al impacto ambiental que genera en su entorno.

---

<sup>234</sup> Id.

### 1.3.2. Organismos económicos internacionales

Otros de los instrumentos que han jugado un papel estelar en la implementación y desarrollo del modelo de globalización neoliberal, son los organismos o instituciones financieras y económicas universales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio. Junto a estos organismos mundiales, igual rol han desempeñado sus correspondientes de carácter regional como el Banco Interamericano de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC), para sólo citar instituciones del continente americano. La Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE), es otra de las instituciones de carácter multilateral que ha sido clave en la consolidación de la globalización neoliberal. Estas instituciones multilaterales, que son consideradas como sujetos de derecho internacional, actúan como brazo ejecutor de las políticas de los Estados imperiales, especialmente de los Estados Unidos, única superpotencia vigente. El FMI y el Banco Mundial, junto a la OMC, conforman el trípode de organismos financieros y comerciales que han diseñado la arquitectura económica y financiera que rige el mundo. Estas instituciones internacionales, facilitadoras del modelo de globalización neoliberal, han impuesto en nombre de la estabilidad macroeconómica, especialmente a las naciones en vía de desarrollo, políticas de corte neoliberal, matizadas por la apertura del comercio de bienes y servicios y del libre flujo de la inversión de capitales. Estas medidas impuestas por estos organismos internacionales han afectado la estructura productiva de esas naciones, acrecentando en ellas sus niveles de pobreza<sup>235</sup>. Con el propósito de establecer el modelo de globalización neoliberal, primero, y luego, de lograr su extensión, estas instituciones financieras y del comercio, han actuado de forma mancomunada. Sobre este tenor, plantea Pamela Sparr, que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promueven cambios que son “atrapados por la OMC”, de los cuales resulta difícil salir<sup>236</sup>. No sólo por su condición de

---

<sup>235</sup> Sparr, Pamela, El Banco Mundial, el FMI y el comercio, *Bank Information Center*, No. 3, marzo, 2006.

<sup>236</sup> Id.

organismos internacionales, hecho que le confiere calidad y personería jurídica en la comunidad internacional, sino por el papel desempeñado en la implementación del modelo de globalizante, merecen ser considerados como actores de la misma, y por tanto, expuestos y analizados en una dimensión parecida a la del Estado y a las empresas transnacionales.

Estos organismos han asumido como dogma los postulados del neoliberalismo económico, los cuales son impuestos por sus grandes accionistas, los Estados centrales, principalmente Estados Unidos. Estos Estados, agujoneados por sus clases empresariales, han visto en el desarrollo del libre comercio el mantenimiento de su hegemonía, en el caso de los Estados Unidos, o para las nacionales centrales, un rol de principalía en la escena internacional. Para estas naciones, como expresa Sparr, “el comercio se torna más eficiente cuando no existen barreras ni siquiera mínimas para los flujos de capital, bienes y servicios”.<sup>237</sup> Estos tres organismos se comportan como socios, coordinando acciones suplementarias que permiten el afinamiento y desarrollo de la globalización neoliberal. Por eso expresa Pamela Sparr, que el “Banco Mundial y el FMI pueden brindar asistencia e investigación para ayudar a las naciones a convertirse en miembros de la OMC”. Como muestra de la colaboración que en beneficio de la implementación del modelo neoliberal se prestan estos organismos, la autora señala que “además, la OMC debe consultar al FMI en lo que respecta a cuestiones macroeconómicas tales como la reservas monetarias, balanza de pagos y acuerdos sobre moneda extranjera”<sup>238</sup>. Esto confirma el papel societario que juegan estas instancias internacionales en su condición de promotoras del modelo imperante.

El FMI y el Banco Mundial han existido con mucha antelación al actual modelo socio-económico. Fueron fundados en la postrimería de la Segunda Guerra Mundial, específicamente en el año 1944, con el propósito de contribuir a la reconstrucción económica del mundo de post-guerra. El origen del FMI se remonta a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas efectuada en Bretton Woods, en julio de 1944 y que entró en vigencia en diciembre de 1945. El Fondo Monetario Internacional,

---

<sup>237</sup> Sparr, Pamela, op. cit.

<sup>238</sup> Sparr, Pamela, op. cit.

surge con la misión de establecer la estabilidad monetaria, utilizando el oro y dólar de los Estados Unidos como referencia en relación a las monedas de las demás naciones. Esta entidad especializada de las Naciones Unidas (NU), se constituye para trabajar por el fomento de la cooperación monetaria internacional como mecanismo permanente y de colaboración; para mantener la estabilidad de los tipos de cambio; facilitar un mecanismo multilateral de pagos en las transacciones entre países; y asistir a los países miembros a través del apoyo financiero ante desequilibrios de sus balanzas de pagos.

El FMI vio amenazado su papel en 1971, con la devaluación del dólar americano, hecho que produjo una inestabilidad cambiaria que se ha extendido por décadas<sup>239</sup>. A partir de ese momento el FMI cambia su política crediticia de conceder préstamos a corto plazo para mantener la estabilidad cambiaria, al otorgamiento de financiamiento a largo plazo, orientado sus empréstitos, primordialmente, a los países en vías de desarrollo, y posteriormente a las naciones del Este de Europa tras la caída del bloque soviético. En la actualidad, debido a la crisis vivida en varias naciones de la comunidad europea, el FMI ha vuelto acudir a naciones del viejo continente, recreando la misión de sus orígenes, cuando le tocó apoyar a los países de Europa devastadas por la Segunda Guerra Mundial. Mediante su política financiera, tanto el FMI como el Banco Mundial influyen en los Estados que les solicitan algún tipo de empréstito o asistencia técnica, para que adopten el modelo neoliberal.

A partir del Consenso de Washington, el FMI se convierte en una institución clave en la aplicación de las políticas neoliberales, jugando un papel importante en la transición de la Europa del Este hacia la implementación de una economía de mercado. El profesor Caballero Harriet plantea la hipótesis de que el actual orden de globalización neoliberal se sustenta en un nuevo imaginario feudal, en donde al igual que en el feudalismo, cuyo modelo ideológico descansaba en el dogma de la jerarquía celestial, la globalización neoliberal se sustenta en un nuevo orden, al que denomina como “nuevo cosmos

---

<sup>239</sup> Zabalo, Patxi, “Instituciones financieras internacionales”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, disponible en: [http://omal.info/spip.php?page=article\\_diccionario&id\\_article=4818](http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4818), fecha de consulta: [16/7/2014]

hayekiano”. En esta recreación del modelo feudal planteado por Caballero, se califica al mercado como el Dios pagano de dicho orden, y al FMI, junto con el Banco Mundial y la OMC, como el Dios trino. En el símil planteado por Caballero con el viejo feudalismo en el que la autoridad suprema residía en la monarquía y en la nobleza, ese mismo espacio de importancia juegan en la globalización neoliberal estos organismos financieros y reguladores del sistema capitalista<sup>240</sup>.

El Banco Mundial, la otra institución financiera de Bretton Woods, surge en la misma época que el FMI, con el fin de financiar el proceso de reconstrucción de postguerra y del desarrollo de los países del Sur. Aunque el proceso de reconstrucción europea fue llevado a cabo, primordialmente, por el Plan Marshall<sup>241</sup>. El BM se constituyó con el paso del tiempo en la principal institución financiera del planeta, destinando sus financiamientos, principalmente hacia la construcción de obras de infraestructuras, energética y de transporte. Posteriormente, el Banco Mundial, también abarcó el otorgamiento de empréstitos para aspectos básicos, como la producción alimenticia, la educación y la salud. El Banco Mundial para ayudar a desarrollar el modelo de globalización neoliberal, se vale de dos tipos de presión. La que ejerce mediante el otorgamiento de préstamos, y la otra, a través de la asesoría técnica y de la calificación que otorga a las naciones a las que evalúa económica y financieramente.

Junto al FMI, a partir del Consenso de Washington, el Banco Mundial, independientemente de que ha mantenido su política de préstamos inicial, se ha constituido en un factor clave para la aplicación de las políticas neoliberales, capitaneadas en sus inicios por el presidente Ronald Reagan y por Margaret Thatcher. Las instituciones financieras de Bretton Woods se han constituido en la piedra angular de la implementación del modelo económico vigente, al imponer a las naciones a las que acuden en su auxilio, la adopción de ajustes estructurales y de privatización de las empresas manejadas por el sector público. Por la cantidad de naciones a las que estos organismos han impuesto su política, este hecho ha contribuido a la expansión del

---

<sup>240</sup> Caballero Harriet, Francisco, *Algunas Claves Para Otras Mundialización*, Fundación Global Democracia y Desarrollo, República Dominicana, 2009. P.31

<sup>241</sup> Id.



neoliberalismo que posteriormente vendría en derivar en la globalización neoliberal. En el caso del Banco Mundial, de acuerdo con Pamela Sparr, el 30% del crédito otorgado por el Banco Mundial está basado en préstamos para ajustes estructurales o préstamos para política de desarrollo. El banco condiciona el otorgamiento de estos empréstitos, a que se adopten medidas de ajuste, medidas estas que conllevan la eliminación de los subsidios a sectores productivos, la liberación de los precios de los artículos de consumo masivo, entre otras medidas de igual naturaleza y propósito, en fin, disposiciones de corte neoliberal.

Estos organismos financieros internacionales son controlados por los países más desarrolladas del mundo, capitaneados por los Estados Unidos como centro del poder imperial, nación que aún conserva el 15% de los votos, cantidad suficiente para poder aplicar el derecho a veto, ya que se requiere el 85% de los votos para la aprobación de las decisiones financieras y monetarias.

La otra institución que forma parte de la triada de organismos internacionales promotores del capitalismo neoliberal, es la Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo responsable de establecer las reglas del comercio a escala universal<sup>242</sup>. Con la constitución de la OMC se conforma el elemento comercial que completaría el “orden económico de post guerra”. Esta organización mundial, menos conocida que los otros dos protagonistas de Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial, surge a partir del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, mejor conocido como GATT por sus siglas en inglés. Este organismo internacional, en adición a sus funciones de regulación del comercio mundial, administra el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) y el acuerdo sobre aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio<sup>243</sup>. Patxi Zabalo califica a la OMC como “instrumento privilegiado de la globalización económica neoliberal”, por su capacidad de establecer sanciones a las naciones que infringen sus reglas.

---

<sup>242</sup> Zabalo, Patxi, La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal, *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, No. 28, junio 2000, disponible en: <http://www.ehu.es/hegoa>

<sup>243</sup>Zabalo, Patxi, La Organización Mundial de Comercio....., op. cit. p. 5

El GATT surgió en 1947. Inicialmente formaron parte de éste acuerdo 23 Estados. Su funcionamiento estaba basado en la celebración de reuniones periódicas denominadas Rondas, en las que las naciones negociaban de manera directa la implementación de medidas que facilitaran el comercio a través del otorgamiento recíproco de acciones liberadoras de aduanas y otros incentivos al comercio bilateral y multilateral. El intento fallido de poner en funcionamiento en 1948 la Organización Internacional de Comercio (OIC), hizo que el GATT funcionase no como una organización universal, sino más bien como un sistema de negociaciones facilitadoras del comercio entre las naciones.

A través de este sistema de negociación, es decir el GATT, se celebraron ocho rondas de negociaciones entre los años 1947-1994, en la última de las cuales se adoptó la decisión, el uno de enero de 1995, de constituir la Organización Mundial de Comercio (OMC). La OMC no es una de las instituciones financieras de Bretton Woods, ni un organismo perteneciente o periférico a las Naciones Unidas, pero igual que el Banco Mundial y el FMI, ha jugado un papel importante en la implementación del modelo de globalización neoliberal. Es el ente que facilita las condiciones en que se desenvuelve el comercio internacional en el actual orden económico y social. En dicho orden, tienen preferencias las medidas que faciliten las actividades comerciales desarrolladas por las empresas transnacionales. En la lógica de la OMC, prevalece el interés de derribar las barreras arancelarias y las medidas proteccionistas que impidan el libre flujo de capital y de bienes y servicios. El libre flujo sólo importa a estas instituciones cuando se trata de capital o de mercancías. En el caso de la OMC, paladín del libre mercado, no actúa con igual energía cuando se trata del flujo migratorio de los países del Sur hacia las naciones del Primer Mundo. Tampoco habla de libre acceso o de liberación de las innovaciones científicas y tecnológicas, que benefician a la humanidad, y no a un grupo reducido de empresas como en el caso de las transnacionales, principales beneficiadas del comercio internacional. Todo lo contrario, la OMC y con ella los TLC, entre otros acuerdos comerciales, establecen reglas duras cuando se trata de proteger los derechos de marca, patente y de autor.

La OMC es el único organismo internacional con derecho a imponer sanciones a través de su Órgano de Solución de Diferencias (OSD), tema más arriba abordado, como

uno de los nuevos instrumentos jurisdiccionales que ha impuesto el sistema neoliberal. El papel de la OMC lo resume Patxi Zabalo, cuando lo cataloga como una institución que “ha establecido unas reglas de juego que van más allá del comercio y que solo liberaliza lo que le interesa a las empresas multinacionales, al tiempo que pone límites a las políticas de desarrollo de las economías del Sur”<sup>244</sup>.

La OMC, como institución reguladora y a la vez promotora del comercio internacional, tiene por presupuesto fundamental la expansión del libre comercio a escala universal, siempre que éste envuelva productos y servicios que se transfieran desde los países del norte hacia los del sur. Pero cuando se trata del conocimiento, imponen a través de las cláusulas que se introducen en los tratados de libre comercio, o en las propias normativas de la OMC, la protección a la propiedad intelectual, lo que no es más que una forma de mercantilizar el conocimiento. Para las invenciones, aunque se trate de innovaciones científicas que salven vidas, se ponen trabas a su libre uso. Conuerdo con lo que sobre este particular expone Patxi Zabalo, de que esto “no parece muy coherente con los principios básicos que inspiran a la OMC, en virtud de los cuales la liberalización del comercio beneficia a todos”<sup>245</sup>. En fin, la OMC plantea la liberalización de los mercados, pero no el libre acceso al conocimiento, sobre todo en materia de salud. Con la denegación del acceso al saber, se olvida, que la investigación que desarrollan algunas empresas multinacionales “descansa sobre el conocimiento acumulativo y público y adquirido por la humanidad durante miles de años para ponerlo al servicio de una parte muy pequeña de ésta...”<sup>246</sup>. Los Estados del centro actúan como guardianes del conocimiento de sus empresas transnacionales. Un ejemplo de ello fue la amenaza de los Estados Unidos de retirar las preferencias arancelarias de la industria textil dominicana por incumplir con las demandas de la empresa Pharma.

Con la constitución de la OMC, el fin de la Ronda de Uruguay y el Tratado de Marrakech, se fragua el principal de los mecanismos internacionales que rige la arquitectura mundial establecida a partir del fin de la guerra fría. La OMC actúa como

---

<sup>244</sup> Zabalo, Patxi, *op. cit.*

<sup>245</sup> Zabalo, Patxi, *op. cit.* p. 23

<sup>246</sup> *Id.*

ariete de los intereses de las grandes multinacionales. Díaz Mier, quien plantea que una institución como la OMC debe verse desde una perspectiva económica, con coste y beneficios, señala desde una óptica neutral con respecto a la conveniencia del surgimiento de dicho organismo, que “la liberación del comercio mundial atribuida a la OMC habría contribuido no sólo al señalado incremento de la desigualdad sino sobre todo a un aumento de la pobreza a escala mundial”<sup>247</sup>. Las protestas escenificadas en distintas partes del mundo contra las asambleas de la OMC, son un claro testimonio de que se identifica ese organismo mundial con la globalización neoliberal, por esto expresa el informe Sutherland que: “quienes atacan a la globalización la han equiparado casi exclusivamente con la OMC”<sup>248</sup>.

### **1.3.2.1. Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE)**

Sin tener la categoría o condición de los organismos financieros de Bretton Woods, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, o de la Organización Mundial de Comercio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como foro que agrupa a las principales economías del mundo capitalista ha tenido una notable influencia en la consolidación del actual modelo de globalización neoliberal. Desde su desempeño como fuente de consulta y de formulación de propuestas de políticas económicas, ha servido de sustento a la globalización neoliberal. Diana Vicher, al analizar la influencia de esa entidad en la expansión de los intereses financieros a escala global, coloca a la OCDE como uno de los “actores relevantes que han impulsado a la globalización neoliberal”<sup>249</sup>. El rol de esta organización en la implantación del actual orden es importante ya que sus miembros están dentro de las naciones impulsoras de

---

<sup>247</sup> Díaz Mier, Miguel Ángel, *Visiones críticas de la OMC, Información Comercial Española(ICE)*, 60 años del sistema GATT-OMC, julio-agosto 2008, N.843, p. 31

<sup>248</sup> Informe Sutherland es el nombre con que se conoce el informe elaborado por Peter Sutherland y Jagdish Bhagwat, en el que a solicitud de los gobiernos de Alemania, Inglaterra, Indonesia y Turquía, se hacen recomendaciones de cómo culminar con la Ronda Doha de negociaciones comerciales.

<sup>249</sup> Vicher, Diana, “La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica”, Facultad de Economía de la UNAM, México, mayo-agosto 2014, p. 114

este sistema y sus economías producen cerca del 60% de los bienes y servicios del mundo.

La OCDE funciona desde el año 1961 y está conformada por treinta y cuatro países de distintos continentes. Entre sus principales funciones están las de brindar apoyo a los Estados miembros a través del suministro de informaciones económicas y sociales en las que se indican los cambios y tendencias que pueden afectar el mundo. La OCDE es una de las principales fuentes de estadísticas y consultas económicas de que disponen las naciones más desarrolladas, herramienta indispensable para la toma de decisiones<sup>250</sup>. Es requisito fundamental para los países que conforman la OCDE, comprometerse con la economía de mercado. A diferencia del FMI y del Banco Mundial, sólo actúa como órgano de consulta y asesoría para los Estados miembros, no como ente financiero.

Por el peso de los Estados que la componen, con los Estados Unidos como su principal sostén económico, por su función y campo de especialización, consistente en la recolección de informaciones referentes a la actividad económica mundial, ha desempeñado un papel trascendente en el desarrollo del modelo de globalización neoliberal. La influencia que sobre sus miembros ejerce esta organización mundial, que a diferencia de la que despliegan el FMI y el Banco Mundial, que se sustenta en los financiamientos que otorgan a los Estados, la de la OCDE emana de las informaciones que sobre las economías de las naciones asociadas posee, así como del seguimiento y vigilancia que de ellos realiza. El tipo de presión ejercida por la OCDE se inscribe dentro de la denominada como “suave”, sin que por dicho carácter deje de ser efectiva en las recomendaciones que formula<sup>251</sup>.

La base fundamental de la OCDE es la elaboración de propuestas y estudios de políticas económicas, las cuales, a través de su Departamento de Economía son sometidas a distintos Estados para formalizar acuerdos de trabajo o tratados en torno a dichas propuestas. Los informes y estudios que elabora, sin ser vinculantes para los Estados miembros, son frecuentemente adoptados por ellos, porque dichas políticas

---

<sup>250</sup> OCDE, Centro de México, disponible en: <http://www.ocde.org/centro de México>

<sup>251</sup> Vicher, Diana, “La influencia de la OCDE...”, op. cit. p. 115

contienen las orientaciones trazadas por las naciones más desarrolladas, como es el caso de los Estados Unidos, nación líder de esta organización. La pauta en el tipo de política económica con que se compromete aplicar la OCDE es trazada principalmente por los Estados Unidos. Vicher señala que las políticas que recomendaba este foro de naciones a mediados de los años setenta del pasado siglo, eran de corte keynesiano. Sin embargo, cuando los Estados Unidos adoptan el neoliberalismo como visión económica, las recomendaciones de este organismo son de carácter neoliberal<sup>252</sup>.

En su papel de instancia formuladora de recomendaciones de políticas económicas la OCDE no opera aisladamente sino en consonancia con el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Las políticas que han servido de sustento al modelo neoliberal, que se extienden desde la liberación de los mercados hasta el debilitamiento del Estado nación, han sido elaboradas de manera conjunta por estas instituciones. La OCDE actuando de modo “suave” o “light”, y el FMI y el Banco Mundial de forma dura, mediante el poder de coerción del que disponen. Sobre el papel que ha tenido la OCDE como protagonista de la globalización neoliberal, Diana Vicher indica que: “De hecho, diversos autores han identificado el compromiso de la OCDE con las ideas del liberalismo económico, incluso la han referido como misionera de los valores de la globalización<sup>253</sup>.”

En el caso de México, Vicher señala que la OCDE, basada en el prestigio construido como referente de producción de datos y análisis de los mismos, a partir del 2005 recomendó a México una serie de medidas de tipo neoliberal. Indica dicha autora que entre los años 2007 y 2009, sugirió a esta nación, entre otras medidas de similar finalidad, mantener la estabilidad macroeconómica y financiera, continuar con las reformas estructurales y privatizar parcialmente el sector petrolero mexicano. De acuerdo a Vicher, todas esas políticas han sido aplicadas por México.

La OCDE es una de las instituciones mundiales que posee la mayor cantidad de datos económicos y políticos sobre las distintas naciones del mundo; funciona como laboratorio de las políticas económicas y como centro de investigación de cuantos aspectos relevantes convengan a los intereses de las naciones desarrolladas. No

---

<sup>252</sup> Id.

<sup>253</sup> Ibidem., p. 117

obstante todo esto que le califica como una de las instancias internacionales de mayor influencia, no alcanzó a prever, y mucho menos a establecer las “recetas” que pudieran amainar los efectos la crisis económica por la que atraviesa Europa, y que afecta también a los Estados Unidos. Dicha crisis, iniciada en el 2007, fue provocada por las actuaciones irresponsables del sector financiero, y de los gobiernos de estos Estados que no fiscalizaron ni tomaron medidas contra las actuaciones de estos agentes de la globalización neoliberal.

### 1.3.3 Transnacionalización del mercado

El mercado es el medio en el que se desarrolla la globalización neoliberal, alterado por el fenómeno globalizante, que como precisa José Vargas Hernández, provoca la disfuncionalidad del mercado, de la sociedad y del Estado<sup>254</sup>. Esta disfuncionalidad genera “consecuencias en la economía, la política y la cultura de nuestros pueblos”. En síntesis, el fenómeno globalizante neoliberal es un eje transversal que afecta a toda la sociedad. La globalización neoliberal como se ha planteado, actúa en beneficio del mercado y de sus procesos, fortaleciendo esa institución a la vez que debilita el Estado, al cual se pretende colocar en un plano de igualdad o inferioridad. Entre las distintas variantes de acciones y redefinición de roles de entes de distintas naturalezas con la intención de debilitar y redefinir las funciones del Estado, está el papel asignado a la sociedad civil. Al mercado en esta redefinición de roles le ha correspondido ser el principal ente o medio debilitador del Estado y de sus distintos componentes, especialmente el aspecto normativo. Con razón expresa Hernández Zubizarreta que “el libre mercado dinamita el Derecho y, en ningún caso, parece que el Derecho regule el mercado...”<sup>255</sup>. Los actores de la globalización actúan de dos modos, uno, a través de

---

<sup>254</sup> Vargas Hernández, José Guadalupe, *Las disfuncionalidades del Estado, el mercado y la sociedad*. Las nuevas formas de gobernalidad transnacional en el escenario de la racionalidad económica de los procesos globalizados, disponible en: [www.emed.net/libros-gratis/a/343](http://www.emed.net/libros-gratis/a/343)

<sup>255</sup> Hernández Zubizarreta, Juan, “El Estado Social de Derecho y el capitalismo: crisis de la función reguladora de la norma jurídica”, De la Fuente, Mikel et al (eds), *Empresas transnacionales en América Latina*, Universidad del País Vasco, Hegoa y Omal, Bilbao, 2013, p. 57

los organismos internacionales y el propio Estado como ariete de la globalización neoliberal; el otro, mediante las multinacionales o transnacionales, que resultan ser las grandes beneficiarias del sistema.

El mercado, tal y como lo comprendemos hoy, está asociado a la transterritorialización del capital, hecho que se desarrolla durante el siglo XVI. En este siglo, “el capitalismo europeo se expande hacia América, África y oriente”<sup>256</sup>, ayudando este acontecimiento a la consolidación del mercado nacional y a la constitución del Estado-nación. Con la globalización neoliberal se fortalece el mercado global, desarrollando actividades económicas y financieras apoyadas en las nuevas herramientas tecnológicas. Sobre este particular, Vilas expresa un juicio interesante, y es que relaciona la transnacionalización del capital con la culminación de un ciclo económico. Este planteamiento de Vilas contradice el supuesto de que la aceleración de los flujos de capitales preconiza una nueva era. Dicho autor abunda en su afirmación, refiriendo que “... el presente periodo de aceleración de la circulación transnacional del capital no constituye el comienzo de una nueva etapa, mucho menos el inicio de una nueva era, sino al contrario la culminación del ciclo de acumulación que se abrió hace setenta años”<sup>257</sup>. A la luz de este planteamiento, cabría preguntar si la crisis del sistema iniciada en el 2007 es el inicio del fin del modelo de globalización neoliberal. Si esto no fuera exactamente así, al menos, muchos de los postulados que de manera dogmática planteaban los fundamentalistas del mercado se han venido abajo, así como muchas de las recetas neoliberales de los organismos de Bretton Woods.

El concepto de mercado es polisémico, y, por lo tanto, no se puede englobar en una simple definición. No sólo porque se expresa en distintas definiciones, sino porque en él concuerdan múltiples formas de mercados o de actividades económicas. No es lo mismo el mercado de la globalización neoliberal que el mercado basado en la solidaridad y en el valor de uso; o, el mercado fundamentado en el trueque, forma de

---

<sup>256</sup> Vila Carlos, Estado y Mercado en la globalización: La reformulación de las relaciones entre política y economía, *Revista Sociología y Política*, junio 2000, Curitiba, p. 29

<sup>257</sup> *Ibidem.*, p. 36



intercambio comercial que aún preservan distintas comunidades aisladas, pero que también se manifiesta a diario en el seno de las propias sociedades modernas<sup>258</sup>.

Pese a no ser una publicación especializada de economía, la definición sobre mercado que ofrece el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE), nos ayuda a la comprensión del término. Una de las definiciones que sobre dicho concepto ofrece la RAE es la siguiente: “Conjunto de actividades realizadas libremente por los agentes económicos sin intervención del poder público”<sup>259</sup>. En esta definición resaltan varios elementos importantes. Primero, es un conjunto, es decir, intervienen o pueden intervenir varias actividades. Segundo, el carácter voluntario de las actividades que se desarrollan en el seno de esta instancia. Esto denota que debe efectuarse entre agentes que actúan por su propia voluntad y consentimiento. Tercero, las actividades realizadas dentro del mercado deben estar exentas de la intervención del poder público. Cuando se habla de no intervención del poder público no debe entenderse como ausencia total de normativas que rigen determinados aspectos del mercado. Deben recordarse las propias leyes y reglas de juegos que entre sí se daban los mercaderes (*lex mercatoria*) y que la actividad se desarrolla no sólo entre comerciantes sino entre estos y la ciudadanía, razón por la que se requiere de reglas que garanticen sus derechos. Precisamente esa es la pretensión del neoliberalismo, la desreglamentación de las actividades propias del mercado. La actividad comercial, y con ello el mercado, ha tenido sus propias reglas o las reglamentaciones emanadas del poder político. Dos de los tres elementos que contienen la definición que sobre el mercado ofrece el diccionario de la RAE son pilares importantes del capitalismo, independientemente de que el mercado haya estado presente desde tiempos inmemoriales.

La autonomía con que se desarrollan las actividades comerciales es intrínseca al mercado, ahora bien, el grado de dicha autonomía dependerá del tipo de sistema o visión económica dominante. Por lo amplio y complejo del tema sólo nos referiremos a los aspectos de interés vinculados al tema en desarrollo. El fundamento de

---

<sup>258</sup> Gudynas, Eduardo, Estado y Mercado en América Latina: una pareja desapareja, *Nueva Sociedad*, No. 221, mayo-junio, 2009, p. 57

<sup>259</sup> Diccionario de la Real Academia Española de la lengua, vigésimo tercera edición, 2014.

la globalización neoliberal es la vuelta a una sociedad o visión del mundo dominada por las leyes del mercado y la no injerencia del Estado en los distintos procesos que intervienen en el mercado, a menos que no sea para imponer su poder coercitivo en beneficio o en interés de los postulados del sistema.

Dos de los fundamentos principales del mercado son la racionalidad económica o la elección racional, y los dictámenes de la oferta y la demanda. Pero el mercado está lleno de imperfecciones o utilizando un término económico de “fallas del mercado”<sup>260</sup> que impiden que las decisiones que tomen los agentes económicos estén anteceditos de las informaciones necesarias a la hora de tomar una decisión económica; o libre de las externalidades que producen monopolios y que dejan sin alternativas u opciones a estos agentes económicos<sup>261</sup>. Esa lógica puede ser aceptada en las relaciones entre iguales pero no entre entes asimétricos o en la función y operación del Estado. Al Estado se le atribuye que debe jugar un rol de equilibrio entre los actores y dar protección a los que más necesitan de su resguardo.

La pretensión de la globalización neoliberal a través del mercado “que todo sea privado, privatizable y privatizado, objeto de compra y venta, y que todo tenga un precio”<sup>262</sup>, o, como opina Soros, citado por Vargas Hernández, “el mercado reduce todo, incluido los seres humanos (mano de obra) y la naturaleza (tierra) a mercancía”<sup>263</sup>. Ya nos hemos referido a la transformación que afecta al Estado en el actual orden socioeconómico y a la disminución de su función en beneficio de la globalización neoliberal. En la medida en que disminuyen las funciones y el protagonismo del Estado, de forma directamente proporcional se ensancha el mercado, y con ello el fortalecimiento de la globalización neoliberal. Su pretensión de someter los distintos procesos

---

<sup>260</sup> Fallas del mercado: es definido por Vargas Hernández como: “es aplicable a la circunstancias donde la persecución del interés privado no conduce a un uso eficiente de los recursos de la sociedad o una distribución justa de los bienes de la sociedad”.

<sup>261</sup> Vargas Hernández, José Guadalupe, “Las disfuncionalidades del Estado, el mercado y la sociedad”, op. cit.

<sup>262</sup> Sánchez Parga, José, El estado del Estado en la actual sociedad de Mercado, *revista Nueva Sociedad*, No. 221, mayo-junio 2009, p. 109

<sup>263</sup> Vargas Hernández, José Guadalupe, “Las disfuncionalidades del Estado...”, op. cit.

económicos, sociales y culturales a los dictados del mercado, se corresponde con el planteamiento expresado por Sánchez Parga de que “la sociedad se mercantiliza”<sup>264</sup>. Convengo con este autor que el concepto de mercado en la visión neoliberal sobrepasa el límite de lo económico, abarcando la esfera de lo social, lo político y lo cultural<sup>265</sup>.

Innumerables autores han planteado que la globalización neoliberal tiene por presupuesto la desaparición del Estado-nación. Dentro de esta línea de académicos se sitúa Sánchez Parga, quien plantea que “el Estado tiende a desaparecer víctima de su propio éxito y una vez lograda su consolidación; de ahí que la institución del mercado aparezca dominando a un Estado al que sucede y sustituye”.<sup>266</sup> No comparto el criterio de la desaparición del Estado-nación, al menos como consecuencia de la consolidación de la globalización neoliberal. Si como planteó Adam Smith, citado por Carlos Vila, el Estado fue creado “para la seguridad de la propiedad...”<sup>267</sup>, no hay razones que nos hagan pensar que ese instrumento de poder político podría desaparecer con anterioridad a los elementos y factores a los que les sirve. Sobre este particular, concuerdo con lo que expresa Vargas Hernández cuando se refiere a las limitaciones del mercado para suplir en su totalidad al Estado. Este autor plantea que “El mercado no tiene la suficiente capacidad para cohesionar una sociedad que presenta fisuras por problemas de diferencias políticas, étnicas, religiosas, etc. Y por conflictos de interés. Y agrega, “el mercado es una fuente constante de conflictos y tensiones sociales que deben ser resueltos por un proyecto político”<sup>268</sup>. Ese proyecto político lo encarna el Estado.

La crisis económica del sistema que explotó en el 2007, puso de manifiesto la incapacidad del mercado de poder resolver este tipo de situación económica y la necesidad del Estado para poder superar ese prototipo de crisis. Por ejemplo, los Estados afectados han tenido que intervenir para subsanar las “fallas del mercado”, pese a las prédicas de los ideólogos del modelo de anular la intervención del Estado en los

---

<sup>264</sup> Sánchez Parga, José, “El estado del Estado en la actual sociedad de Mercado”, op. cit. p. 101

<sup>265</sup> Ibidem. p. 101

<sup>266</sup> Ibidem p. 102

<sup>267</sup> Vila, Carlos, “Estado y Mercado en la globalización...”. op.cit. p. 45

<sup>268</sup> Vargas Hernández, José, op. cit.

asuntos de mercado. El sistema capitalista, en cualquier estadio de desarrollo, necesita del Estado para su funcionamiento, y, por tanto, el mercado lo precisa para su marcha y legitimidad.

La consolidación del Estado-nación se produce con el auge del capitalismo. Ahora bien, aunque no se debe negar las transformaciones que han afectado al Estado provocado por el sistema imperante es temerario afirmar su desaparición, por carecer este juicio de los fundamentos científicos que justifiquen tal aseveración. Es cierto que la globalización neoliberal ha permeado todo el espacio global y nunca como ahora se había expandido un fenómeno social a todas las esferas del orbe. Pero también es cierto que dicho fenómeno no afecta por igual a los Estados de países del centro como a los de la periferia, y mucho menos a los Estados imperiales, promotores del actual orden. Como señala Bresser-Pereira “El Estado y el mercado son instituciones complementarias”<sup>269</sup>, a lo que agrega dicho autor que han sido asaltadas por el neoliberalismo desde finales de los años ochenta. Este sistema coloca en un plano de confrontación a dos instituciones de jerarquías y roles distintos. El Estado, fundamento de la sociedad, y el mercado, mecanismo de competencia económica que sin que se niegue su importancia, no debe ser colocado en un plano de igualdad al Estado, y mucho menos de superioridad. Convengo con Bresser-Pereira cuando cataloga de irracional la pretensión del neoliberalismo de aumentar el poder del mercado a expensa del Estado para tener un “Estado débil, que convirtiera la economía en el campo de entrenamiento de las grandes empresas”<sup>270</sup>. Esta pretensión, planteada a través de académicos y científicos económicos, ha sido liderada por los Estados Unidos de América, desde su rol de primera potencia mundial y por ende con un Estado fuerte.

Con la globalización neoliberal y su visión de “mercantilizar la sociedad” y las distintas relaciones sociales, se pretende disminuir el rol del Estado, y para ello se colocan otros actores, como las organizaciones no gubernamentales –ONG-, entes que desempeñan en parte, funciones que le corresponden al Estado. El fortalecimiento de

---

<sup>269</sup> Bresser-Pereira, Luis Carlos, El asaltado al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica”, Nueva Sociedad No. 221, mayo-junio 2009, p. 84

<sup>270</sup> Ibidem., p. 85

estas instituciones ha tenido el propósito de potenciar los actores económicos de la globalización y del propio mercado<sup>271</sup>. Ese proceso de transformación a que se ha visto sometido el Estado pretende lograr una “desestatalización del Estado”, hasta convertirlo en un ente con visión empresarial<sup>272</sup>. Sánchez Parga plantea que a partir de la visión empresarial del Estado, se han introducido nuevos vocablos para denominar a los nuevos sujetos de la relación social resultante del actual modelo globalizante. Dentro de los nuevos términos a los que se refiere este autor, están los de cliente y consumidor, quienes relegando el de ciudadano; control de calidad por el de producto; competitividad y rendimiento, por de acciones.<sup>273</sup> . Dentro de la jerga neoliberal no tienen espacio vocablos como equidad, justicia social, entre otros.

Aunque se habla desde las tribunas neoliberales del fin de las ideologías, toda esta visión del mundo constituye un entramado ideológico alrededor de la filosofía del mercado y de la libertad de este actuar como eje fundamental de la vida económica y social del mundo. Dentro de estas acciones se enmarca la pretensión de dirigir el Estado con una visión empresarial, cuyo fundamento es la obtención de utilidad, en su sustitución de su papel de promotor del bien común. No debe causar extrañeza de que los Estados consientan en privatizar la salud pública; que muchas obras de infraestructuras, tales como carreteras, puertos, aeropuertos, etc., se otorguen en concesiones a empresas privadas para su construcción y puesta en servicio. La educación, y más aún, la seguridad ciudadana, cuya competencia estuvo reservada de modo casi exclusivo al Estado, hoy en muchas vertientes es operada por el sector privado. Lo mismo sucede con los sistemas de seguridad social que han ido a parar a manos de los grandes agentes financieros y cuya importancia radica en los cuantiosos recursos económicos que concentra este sistema, dejando en la indefensión al trabajador, colectivo social eje de ese sistema.

---

<sup>271</sup> Vargas Hernández, José, op. cit., p. 110

<sup>272</sup> Sánchez Parga, El estado del Estado en la actual sociedad de mercado, op. cit., p. 105

La globalización neoliberal y su visión del mercado han permeado los distintos aspectos de la sociedad, creando un mundo más desigual e inequitativo. La política no ha escapado a la influencia del mercado, haciendo propios los términos de mercado electoral, “video democracia”, democracia de mercado, socialismo de mercado. La influencia del mercado en la política, genera, lo que Sánchez Parga califica como “un Estado sin poder y una política sin poder”<sup>274</sup>. La globalización neoliberal como todo hecho socio-económico, produce impacto no sólo en las instituciones que rigen la sociedad, sino en el eje central de ella, el ser humano. La globalización neoliberal está gestando un ser humano más individualista, más egoísta, más centrado en sí mismo. Un ser humano que como expresa Eduardo Gudynas, que cree poder comprar “bienestar de vida en el mercado”<sup>275</sup>. Comparto lo planteado por José Vargas Hernández cuando expresa que: “el mercado puede ser el principal asignador de recursos, pero el Estado puede crear las condiciones de equidad y justicia para que las necesidades de los más pobres sean satisfechas”<sup>276</sup>. El mercado tiene una función distinta al Estado, es de ahí el peligro de mercantilizar la sociedad, de someter a la lógica del sistema a funciones del Estado que no deben estar regidas por la utilidad, la rentabilidad o la eficiencia, sino por su valor intrínseco de propulsor del bien común. Esa es la utopía que debe guiar el fundamento del Estado y sea cual sea el estadio hacia el que se transforme o derive, el ser humano deber ser el eje de su función.

---

<sup>274</sup> Id.

<sup>275</sup> Gudynas, Eduardo, Estado y Mercado en América Latina: una pareja desapareja, *Nueva Sociedad*, No. 221, mayo-junio, 2009.

<sup>276</sup> Vargas Hernández, José, op. cit.

Finalmente, a partir de la crisis del capitalismo de finales de 2007 y que obligó la intervención de varios Estados y europeos y del propio Estado americano para salvar bancos y con ello el sistema bancario, se habla desde entonces del fin o de la muerte del neoliberalismo. Indudablemente el hálito divino de la ideología neoliberal y de sus planteamientos económicos se ha venido abajo. Pero aún no se debe hablar de su liquidación total, sus postulados siguen rigiendo las relaciones económicas, las instituciones creadas bajo su reinado aún siguen en pie, y su lógica, sin la ortodoxia ideológica de los años noventa, sigue imperando en el mundo.

## Capítulo 2

### EL DR-CAFTA Y LAS CARACTERISTICAS ECONOMICAS Y SOCIALES DE LOS ESTADOS CONCERTANTES

#### 2.1. Rasgos esenciales y alcance del DR-CAFTA

Por su propia definición, las características esenciales de este tipo de tratado son **eminentemente económicas** y cualquier otro aspecto contenido en el mismo, es solo con el propósito de reforzar el objeto del acuerdo, es decir, **proporcionar un intercambio comercial libre de obstáculos arancelarios, burocráticos y de transparencia, reforzado en un basamento jurídico propio, amparado en las disposiciones normativas de la OMC.**

En este acápite nos centramos en los elementos esenciales que conforman el tratado, si bien dichos elementos no constituyen el fundamento de este trabajo, su exposición y conocimiento es de interés para entender de modo panorámico la naturaleza del acuerdo y el rol del capítulo laboral del mismo.

El DR-CAFTA está constituido por veintidós capítulos, agrupados en seis temas o ejes esenciales, los cuales son: Asuntos institucionales y de administración del tratado; comercio de bienes; comercio de servicios e inversión; contratación pública de bienes y servicios; y temas no comerciales, pero de mucho interés para los fines y propósitos de los Estados Unidos, como son los capítulos relativos al derecho de propiedad intelectual, al laboral y al medioambiental.

**I.- ASUNTOS INSTITUCIONALES Y DE ADMINISTRACION<sup>277</sup>.**Bajo este título, están agrupados siete capítulos, insertados en el cuerpo del acuerdo y que son: el capítulo uno (1) sobre Disposiciones Iniciales; el capítulo dos (2) sobre Definiciones Generales; el capítulo dieciocho (18) sobre Transparencia; el capítulo diecinueve (19) sobre la Administración del Tratado; el capítulo veinte (20) sobre Solución de Diferencias;

---

<sup>277</sup> DR-CAFTA, *CD del acuerdo*, elaborado por la Secretaria de Estado de Industria y Comercio de la República Dominicana, 2004.



el capítulo veintiuno (21) sobre Excepciones; y el capítulo veintidós (22) sobre Disposiciones Finales. En el primer capítulo, sobre Disposiciones Iniciales, se plantea la creación de una zona de libre comercio entre los Estados que conforman el tratado, la cual debe funcionar de conformidad con los preceptos establecidos por la OMC. El objeto del tratado queda establecido en este capítulo inicial, el cual también establece los siguientes objetivos específicos:

- Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes.
- Eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de las Partes.
- Proteger en forma adecuada y eficaz y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada Parte.
- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta, y para la solución de controversias.
- Establecer lineamientos para la cooperación bilateral, regional y multilateral dirigida a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

En cada uno de estos objetivos se observa con claridad que la finalidad de este tratado es conformar una zona de libre comercio, despejando para ello, todos los obstáculos que puedan interferir con el objeto esencial del convenio. En los más arriba enunciados se encuentra la esencia del DR-CAFTA, los demás temas o capítulos que componen este TLC, son los mecanismos e instrumentos que coadyuvan a la consecución de la esencia del tratado, romper las barreras que impidan el libre tránsito de los bienes y servicios producidos entre los Estados partes del tratado.

El DR-CAFTA tiene todas las características generales de los acuerdos de su especie, las cuales fueron abordadas en el capítulo anterior, y que al igual que sus homólogos, se orienta en favorecer los intereses de las naciones desarrolladas que lo encarnan, en el caso del TLC objeto de este estudio, los Estados Unidos de América. Cabe recordar que el interés que representan los Estados centrales cuando encabezan un tratado comercial, es el de sus multinacionales, a las que mediante estos instrumentos

comerciales, les garantizan la expansión del mercado para que puedan colocar sus mercancías y capitales.

El DR-CAFTA, igual que todos los TLC que surgen de negociaciones asimétricas entre Estados de desigual desarrollo, sus objetivos se enmarcan dentro de las normas impuestas por la OMC, cuyos reglamentos se corresponden con los intereses de las naciones hegemónicas. Por consiguiente, este tipo de convenio está estereotipado por un marco referencial impuesto por las potencias económicas, encabezadas por los Estados Unidos.

Otro aspecto destacable del DR-CAFTA lo representa el capítulo dos (2) bajo el título de Definiciones Generales, en el que se ofrecen las definiciones e interpretaciones útiles para la aplicación del acuerdo. Este capítulo tiene como finalidad establecer el alcance del acuerdo y evitar confusiones en torno a su objeto de concertación. Asimismo, se propone establecer claridad sobre la utilización de términos y la denominación a vocablos y organismos internacionales, así como aspectos relativos a la Constitución Política de cada uno de los países pactantes.

Otro de los capítulos claves en este TLC es el 20, atinente a la Solución de Diferencias. En este apartado se plantean los mecanismos y procedimientos para dirimir las controversias que surjan como consecuencia del cumplimiento del acuerdo. Este capítulo no podía faltar, ya que forma parte integral de los TLC, y en él se establecen las vías procedimentales y el régimen de sanciones aplicables ante las violaciones al tratado.

En párrafos anteriores nos habíamos referido a que en estos instrumentos comerciales se les da prioridad a los laudos arbitrales y que, en los mismos, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, se constituye en el nuevo **Sancta Sanctorum** del Derecho Internacional. Este hecho debilita los medios jurisdiccionales internos de los Estados y en el caso de las naciones hispanoamericanas, constituye una flagrante violación al principio de autodeterminación de los Estados, planteado por la doctrina Calvo<sup>278</sup>, que lleva el nombre del diplomático argentino, Carlos Calvo. Esta doctrina, formulada en 1868, a través de su obra "Derecho internacional teórico y práctico", tiene

---

<sup>278</sup> Arias Núñez, Luis, *Manual de Derecho Internacional Público Americano*, Editora Centenario, Santo Domingo, 2001. p. 49

como contexto los años de mediados de siglo XIX, en los que con frecuencia los Estados europeos invadían o sometían a bombardeos a los países de América Latina a nombre de los intereses de sus ciudadanos residentes en esta región. Calvo fundamenta su teoría en tres pilares, la soberanía nacional, la igualdad entre ciudadanos nacionales y extranjeros y la jurisdicción territorial. La esencia de dicha doctrina se fundamenta en que a los extranjeros (personas físicas y jurídicas) en los tribunales internos debe dárseles el mismo trato que a los nacionales, a fin de evitar la intervención de sus países y crear por tanto, condiciones de desigualdad con relación a los criollos objetos de controversias con foráneos. Esta doctrina forma parte del Derecho Internacional Público Americano<sup>279</sup>, Conforme a Díaz Müller, mediante el planteamiento de Calvo se busca imposibilitar el cobro compulsivo al Estado deudor de una obligación y la intervención armada del Estado acreedor<sup>280</sup>.

**II.- COMERCIO DE BIENES.** Aquí se encuentran los seis temas relacionados con el comercio de bienes y servicios entre los firmantes, como son: Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado ( capítulo 3); Reglas de Origen y Procedimientos de Origen ( capítulo 4); Administración Aduanera y Facilitación del Comercio ( capítulo 5); Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (capítulo 6).

Todos estos capítulos garantizan desde distintos ángulos, la entrada de productos dentro de los mercados nacionales de los pactantes, a través del establecimiento de determinadas condiciones en algunos casos, y de la agilización y fortalecimiento del régimen aduanero en otros.

Amparo Pacheco y Federico Valerio resumen el renglón concerniente al comercio de bienes, indicando que: “Todos ellos definen las condiciones de acceso al mercado de las Partes, las condiciones especiales aplicables a los bienes agrícolas y textiles, los criterios y reglas para determinar que los bienes son originarios, los procedimientos para promover y fortalecer la modernización aduanera, las condiciones para proteger la salud

---

<sup>279</sup> Ibidem., p.50

<sup>280</sup> Díaz Müller, Luis, *Deuda Externa y Derechos Humanos*, Universidad Autónoma de México, 1986, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1338/7.pdf>, fecha de consulta: [8/5/2017]

de las personas, animales y plantas y evitar la imposición de barreras innecesarias al comercio, así como los mecanismos para defender la producción nacional de un aumento masivo de las importaciones o de las prácticas desleal de comercio”.<sup>281</sup>

En cuanto al control sanitario de los productos agrícolas, la cláusula que regula este aspecto es motivo de controversias, ya que si bien es cierto que muchos países no tienen adecuados sistemas de normas de calidad de sus productos, en otros casos, cuando bienes agrícolas producidos en países periféricos entran en competencia con productores de países ricos o de su misma condición , se arguyen violaciones a las normas fitosanitarias y de ésta manera se bloquea el acceso a esos mercados. Un estudio del Banco Mundial realizado en el 2012 consideraba a Centro América como una de las regiones en donde prevalece la adopción de medidas no arancelarias como barreras a la entrada de productos de otros países. Según dicho estudio, “Las medidas no arancelarias permiten que los países puedan conseguir objetivos legítimos como la protección de la salud humana, animal y vegetal. Sin embargo, se teme que al reducir las barreras tradicionales del comercio los países se ven tentados a usarlas para proteger la industria doméstica”<sup>282</sup>. El estudio en cuestión indica que en Centroamérica las “medidas de registro sanitario causan en promedio un aumento de 30% en los precios domésticos”.

Aunque son importantes todos los Capítulos que abarca este apartado, me detendré a explicar brevemente el alcance del Capítulo 4, referido a la Regla de Origen. Las normas de origen persiguen que los productos de terceros países no entren con el mismo tratamiento que el otorgado a los productos de los Estados Partes del Tratado. Las normas de Origen abarcan dos grandes grupos:

1. Productos totalmente producidos sin la utilización de insumos o materias primas extranjeras; y

---

<sup>281</sup>Pacheco, A, y Valerio, F, op. cit. , p. 8

<sup>282</sup> Banco Mundial, Cómo afectan las barreras no arancelarias los precios de los alimentos en Centroamérica, 5 de septiembre de 2013, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/09/05/medidas-arancelarias>, fecha de consulta: [8/5/2017]

2. Productos que incorporan insumos importados de países no pertenecientes al acuerdo. En éste caso se exige que el producto haya sido sometido a un último proceso de transformación sustancial en el país miembro del acuerdo.

**III.- COMERCIO DE SERVICIOS E INVERSION.** En este grupo se aglutinan los cinco capítulos relacionados con los servicios y la inversión, los cuales están comprendidos por: Inversión (capítulo 10); Comercio Transfronterizo de Servicios (capítulo 11); Servicios Financieros (capítulo 12); Telecomunicaciones (capítulo 13); y Comercio Electrónico (capítulo 14).

En lo referente al capítulo de inversión, la esencia del mismo es procurar que a los inversionistas de Estados Partes del tratado se les conceda el mismo trato que a los nacionales; y que frente a inversores de países no pertenecientes al tratado, se aplique la condición de Nación más Favorecida, es decir, se les dé un tratamiento privilegiado, igual que a los nacionales del país receptor de la inversión.

En este capítulo se incluyen las disposiciones sobre expropiación, en las que se cuida que éstas no se hagan, salvo en caso de interés público. Más de un país latinoamericano ha tenido que pagar grandes sumas de dinero ante litis con multinacionales. En el 2010 la Philip Morris demandó al Estado Uruguayo porque éste agrandó la foto en donde aparece la indicación a los efectos nocivos del tabaco. Para incoar esta demanda, amparada en el Tratado Bilateral entre Uruguay- Suiza, la multinacional argumentó que dicha medida “significaba una expropiación indirecta de sus expectativas de ganancias”<sup>283</sup>El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones –CIADI-, acaba de confirmar el laudo que dictó en 2015 a Argentina, al pago de 350 millones de euros, como consecuencia de la demanda interpuesta por las empresas Aguas de Barcelona, Suez Environnement y Vendi. Estas multinacionales en el

---

<sup>283</sup> Justo, Marcelo, “4 multinacionales que demandan a países por disminución de ganancias,” BBC Mundo, 7 de julio 2015, disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150626\\_economia\\_demandas\\_multinacionales\\_mj](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150626_economia_demandas_multinacionales_mj), fecha de consulta: [8/5/2017]

2005 demandaron al país sudamericano por no haber dispuesto un incremento en el servicio de la tarifa del agua y por la posterior cancelación del contrato a estas empresas, bajo el alegato de que no habían hecho mejoras en la red de distribución<sup>284</sup>.

Otro aspecto abordado en este apartado es el de las garantías que se concede a los inversionistas a los fines de que estos puedan repatriar sus utilidades sin ningún tipo de dificultad, con las excepciones de los casos relacionados con quiebras o de sanciones penales. Para la repatriación de los beneficios de las empresas inversoras, no se toman en cuenta aspectos económicos relacionados con la estabilidad monetaria del país. La salida de capitales en determinados momentos afecta la estabilidad cambiaria de economías pequeñas como las centroamericanas y la dominicana.

En cada uno de los títulos expuestos en este renglón del DR-CAFTA se establece el marco jurídico de protección a los inversionistas y a sus inversiones, así como la regulación del comercio de servicios.

#### **IV.- TELECOMUNICACIONES.**

Este renglón está constituido por un solo capítulo con el mismo nombre, en el que se regulan las medidas adoptadas o mantenidas para establecer las normas que pauten el servicio público de las telecomunicaciones. Con esto se persigue que cualquier empresa pueda hacer uso de los servicios o plataforma pública de las telecomunicaciones en su territorio o zona transfronteriza, sin discriminación. Esta medida beneficia a las grandes corporaciones de las telecomunicaciones que son las que invierten en más de un país y región.

De ésta manera el tratado garantiza, a través de éste capítulo, las obligaciones de interconexión, reventa, portabilidad de número, el acceso no discriminatorio a cables submarinos. Establece el Tratado por medio de éste título, la transparencia y flexibilidad en la elección de tecnología de comunicación, así como los medios para la solución de las controversias que puedan surgir.

#### **V.- CONTRATACION PÚBLICA DE BIENES Y SERVICIOS.**

---

<sup>284</sup> Clarín Económico, "Argentina deberá pagar 350 millones de euros por un nuevo fallo del CIADI", 8 de mayo de 2017, disponible en: [https://www.clarin.com/ieco/argentina-debera-pagar-350-millones-euros-nuevo-fallo-ciadi\\_0\\_HJPBI-AJ-.html](https://www.clarin.com/ieco/argentina-debera-pagar-350-millones-euros-nuevo-fallo-ciadi_0_HJPBI-AJ-.html), fecha de consulta: [8/5/2017]

A través de éste apartado, que se encuentra conformado por el capítulo nueve (9), bajo el título de Contratación Pública, se establece una relación o lista de obras, mercancías y servicios que deben ser objeto de licitación de manera abierta para garantizar la participación de empresas internacionales, especialmente las provenientes de los países firmantes. Esto dependerá del monto de las mismas. Cada dos años se revisa el monto de la contratación de mercancías, obras y servicios a ser cubiertas por el tratado. En la última revisión, 2016, la Dirección General de Contrataciones Públicas de la República Dominicana, mediante la Resolución No.1/2016, dispone que la Licitación Pública se realizará a partir de los siguientes montos: 292 millones de pesos dominicanos para obras; tres millones quinientos mil pesos para compra de bienes; igual valor para la contratación de servicios. En los casos de Licitación Restringida, a partir de los 121 millones setecientos mil pesos para obras; tres millones cuatrocientos setenta y ocho mil para para compra de bienes y contratación de servicios. En Sorteos de Obras sobre los 73 millones de pesos. Comparación de Precios, a partir de los 19 millones de pesos para obras; 730 mil pesos para bienes y servicios. Y en las compras menores a partir 97 mil pesos para bienes y servicios<sup>285</sup>.

El análisis de las obras o servicios licitables se hacen conforme a los siguientes elementos:

- Entidades cubiertas, es decir que estén incluidas en los anexos.
- Umbrales, establece los montos a partir de los cuales la obra o el servicio debe ser licitada.
- Plazos, se establecen los plazos que se deben otorgar para que las empresas interesadas puedan participar en la licitación.
- Cobertura, garantiza que la obra o servicio a contratarse se haga mediante licitación abierta o cualquier otro método que garantice la participación libre de los oferentes.

---

<sup>285</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección de Contrataciones Públicas, Resolución No. 1/2016, disponible en: <http://comprasdominicana.gov.do/documents/10180/13763/Resolucion01-2016.pdf>

A través de ésta parte del tratado, las empresas prestadoras de servicios de las grandes naciones entran en competencia con las nacionales, a las que superan en muchas ocasiones por las condiciones de financiamientos otorgadas por instituciones de respaldo a las exportaciones de sus Estados, en contraste con empresarios locales que no reciben ningún tipo de apoyo de sus débiles Estados.

De esta manera se ponen a competir productores de naciones de desigual desarrollo económico, tecnológico y social, sin que medie un proceso de transición adecuado que vaya más allá de los periodos de desregulaciones que se establecen y de una adecuada política de competitividad.

## **VI.- OTROS TEMAS: PROPIEDAD INTELECTUAL, ASUNTOS LABORALES Y ASUNTOS AMBIENTALES.**

Los temas agrupados en esta parte del tratado, si bien no presentan aspectos directos de comercio, sí tienen una indudable relación con los productos y servicios objetos del Acuerdo, lo que representa una parte importante del convenio.

En este sexto renglón se agrupa el título quinto, sobre la Propiedad Intelectual, mediante el cual se fortalecen los mecanismos para el respeto al derecho de propiedad intelectual, que van desde la utilización de nombre y dominio, de patenta e invención industrial hasta derecho de autor. Este tema, el de mayor interés para los Estados Unidos, fue el que suscitó mayor número de compromisos entre las partes contratantes, especialmente la República Dominicana y los otros países Centroamericanos.

El Capítulo dieciséis del tratado, aborda el tema laboral. A través de él, los contratantes ratifican el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores establecidos en la OIT y en sus Legislaciones Laborales.

En este acápite del trabajo, se hace este ligero esbozo del mismo, debido a que dicho tema constituye la parte esencial de esta tesis doctoral y será enfocado con mayor amplitud en otras partes de este trabajo de investigación.

En lo referente al tema ambiental, capítulo diecisiete, se persigue que las prácticas comerciales se hagan ajustadas a las normativas medioambientales internas de las Partes contratantes. De esta manera, sin que se pretenda modificar o asociar las



legislaciones de medio ambiente de las naciones firmantes del Tratado, se busca que no se violen estas legislaciones en beneficio de una determinada actividad comercial.

En el Capítulo 8, reservado a la Defensa Comercial, se establecen las regulaciones atinentes a las salvaguardias, a las medidas antidumping y de derechos compensatorios. En fin, en éste renglón se agrupan los temas que constituyen la base fundamental del Tratado o el objeto del mismo, ya que están vinculados al comercio entre las partes, lo cual constituye la esencia del Acuerdo. Estos temas se desarrollan, en algunos casos, a través de anexos que profundizan el carácter de los tópicos abordados.

## **2.1. Naturaleza jurídica y comercial del DR-CAFTA**

Se conoce como Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centro América y los Estados Unidos, comúnmente denominado como DR-CAFTA, por sus siglas en inglés, al acuerdo de libre comercio celebrado entre la República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y los Estados Unidos. Este tratado es el resultado de nueve (9) rondas de negociaciones que se extendieron entre enero del 2003 y julio del 2004, inicialmente con las repúblicas centroamericanas, ya que la República Dominicana se incorporó en julio de 2004<sup>286</sup>. El tratado se suscribió en agosto del 2005, fecha a partir de la cual cada una de las siete naciones firmantes lo remitieron a sus respectivos congresos a los fines de ratificación.

Aunque la República Dominicana no está ubicada exactamente en América Central, tiene características comunes con las naciones que conforman esa sub-región, entre las que se encuentran el intenso intercambio comercial con los Estados Unidos, en donde más de la mitad de las exportaciones centroamericanas, tienen como destino a esa nación<sup>287</sup>. En el caso de la República Dominicana, Estados Unidos es su principal

---

<sup>286</sup> Pacheco Amparo y Valerio F., "DR-CAFTA: aspectos relevantes seleccionados del Tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana", Unidad de Comercio Internacional e Industria, CEPAL-Serie Estudios y Perspectivas No. 76, México D.F., marzo 2007

<sup>287</sup> id.

socio comercial, al momento de la firma del tratado, el comercio bilateral entre ambas naciones, sobrepasaba los ocho mil millones de dólares al año<sup>288</sup>.

El DR-CAFTA viene a ser la continuación de un proceso de integración regional, iniciado a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado, dicho proceso de integración se desarrolla tras la superación de los conflictos bélicos que afectaron a varios países de la región.

Desde antes de la firma del tratado, los Estados Unidos en distintas ocasiones otorgaban condiciones preferenciales a determinados rubros producidos por estos países. En el caso dominicano, por años, se benefició de una cuota preferencial en la compra de azúcar. Igualmente, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe –ICC- representó un acceso privilegiado a ciertos bienes producidos en la región. A través la ICC, a partir 1983 éstas naciones se beneficiaban de la colocación de productos textiles en el mercado americano, lo que dio lugar a un crecimiento importante de Zonas Francas y maquilas. Las razones históricas que motivaron un tratamiento preferencial para la región, mediante iniciativas como la descrita ICC, o anteriormente, la Alianza para el Progreso de los años sesenta, más que acciones de interés comerciales para los Estados Unidos, obedecían a motivaciones geopolíticas. A la República Dominicana se le asignó una buena parte de la cuota azucarera que tenía la Cuba de Batista; la Alianza para el Progreso promovida por el presidente Kennedy, busca detener la propagación del éxito revolucionario obtenido por Fidel Castro en 1959. En el caso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, desactivar los focos insurreccionales desatados en Centro América durante los años ochenta.

Estas condiciones favorables otorgadas por los Estados Unidos con la aprobación del Congreso estadounidense, eran un trato unilateral, sin que implicara una obligatoriedad para ellos, razón ésta por la que podía anularlo cuando considerase de lugar. Sin embargo, a partir de la firma del TLC entre este país y los Estados de Centro América suscribientes del mismo, se inicia un nuevo estilo y forma de relación comercial

---

<sup>288</sup> Guzmán, Rolando M., *Evaluación del Impacto Potencial del CAFTA-DR sobre el sector industrial dominicano*, USAID y Consejo Nacional de Competitividad, Santo Domingo, agosto 2005.

entre los países concertantes que va mucho más allá de la unilateralidad o del favor otorgado por la nación del norte.

El DR-CAFTA constituye la culminación de una serie de acuerdos llevados a cabo por los países de la región, algunos de estos acuerdos con una manifiesta vocación de integración regional. El TLC firmado con los Estados Unidos queda fuera de las pretensiones integracionistas de la región, constituyéndose más en una única salida para estos Estados de mantener una vinculación comercial privilegiada con los Estados Unidos, su principal socio comercial. Otra necesidad que viene a llenar este acuerdo para las repúblicas centroamericanas y la República Dominicana, es la oportunidad de atraer inversión extranjera. En las pretensiones comerciales de estas naciones, siempre ha estado presente la visión del desarrollo local dependiente de la inversión extranjera, tanto por la creación de empleos, dado el alto índice de desocupación y de trabajo informal en estos países, como por el know-how que podrían traer consigo los inversionistas y el capital financiero a invertir. Pese a que en muchos casos, los inversores, atraídos por las facilidades y estímulo que se les proporcionan, vienen sin grandes capitales, obteniéndolos dentro de fuentes de financiamiento local.

El DR-CAFTA como todos los acuerdos de esta naturaleza, está constituido por una serie de compromisos que envuelven derechos y deberes entre los pactantes. Este tratado se conforma de 22 capítulos en los cuales se abordan cada uno de los temas objetos del acuerdo y varias secciones y anexos.

Pese a que la esencia de este acuerdo es comercial, se envuelven una serie de aspectos legales que sirven de marco jurídico para el desarrollo del mismo y otros aspectos como el de las cláusulas laborales, tema principal de éste trabajo, que sobrepasan el mero intercambio de mercancías, pero que no dejan de tener una vinculación directa con la cuestión comercial.

### 2.3. Asimetría económica y social entre Los Estados Unidos y Centroamérica

Conforme al Diccionario de la Lengua Española<sup>289</sup>, asimetría es la falta de simetría y ésta a su vez es, “Correspondencia exacta en forma, tamaño y posición de las partes de un todo”. De la definición que nos ofrece el diccionario, por analogía se puede llegar a la conclusión de que la asimetría es la falta de armonía, de proporción entre las partes que conforman un todo.

Esbozado el concepto de asimetría, entonces éste se puede aplicar perfectamente a las relaciones que resultan entre los Estados Unidos de América y los demás países que conforman el DR-CAFTA, tanto por el desigual desarrollo económico y social que existe entre estos países como por la naturaleza intrínseca de los tratados de libre comercio, siempre promovidos por el país o bloque de países de mayor poder económico. No son los Estados de la periferia los que promueven estos tratados comerciales, sino los Estados centrales, y más bien, los de poder hegemónico.

Pese a que los indicadores no siempre reflejan la realidad de un país, al menos marcan tendencia que nos orientan sobre determinados aspectos de su vida económica y social. El PIB, la Tasa de Desempleo, el Índice de Desarrollo Humano, no guardan necesariamente una relación con la dimensión geográfica y poblacional de un Estado, pero sí son sensibles a los cambios que experimenta el mercado financiero y en ellos tiene una incidencia fundamental el tamaño de su economía y la diversidad de su producción.

Como modo de contrarrestar las diferencias existentes entre Países de Mayor Desarrollo (PMD) y Países en Vías de Desarrollo (PVD), se utilizan dos tipos de negociaciones diferentes<sup>290</sup>:

1. Acuerdos Recíprocos.
2. Acuerdos Preferenciales no Recíprocos

---

<sup>289</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 2017, disponible en: [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>290</sup> Salazar Xirinachs, José, Las Asimetrías en los TLC's contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA", Director Unidad de Comercio OEA, disponible en: [www.ctrc.sice.oas.org](http://www.ctrc.sice.oas.org).

Los primeros, del tipo del DR-CAFTA, en donde las partes acuerdan abrir sus fronteras para permitir la entrada desregularizada de productos, capitales y servicios de países integrantes del TLC, se establecen para favorecer o tratar de que los PVD se preparen para el impacto del derribo arancelarios, de periodos de desregulación a mediano y largo plazo. Sin embargo, si en estos acuerdos no se proporciona asistencia técnica y recursos financieros para lograr el equilibrio o disminuir las asimetrías entre los productores de esos rubros (industriales o agrícolas) de los PMD y PVD, no significa nada el tiempo que se pueda proporcionar, todo lo contrario, pueden profundizar esas diferencias.

Esta es una de las tantas diferencias entre los acuerdos de integración y los TLC, mientras los del primer tipo buscan una armonización económica y social; los del segundo, solo persiguen acceso a los mercados, mediante la apertura comercial.

Los Acuerdos Preferenciales No recíprocos son aquellos en donde las naciones desarrolladas permiten un trato preferencial a determinados productos o bienes industriales procedentes de países subdesarrollados de manera unilateral. Dentro de este tipo de acuerdo se enmarcan la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de los años ochenta y los que mantiene la Unión Europea con los denominados países ACP, nombre que se les da a los Estados de Asia, el Caribe y Pacífico que fueron colonias europeas.

Al ser el DR-CAFTA un Acuerdo de los del primer tipo, las diferencias existentes entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana, adquiere una importancia fundamental, ya que incidirá directamente en la vida de estas naciones.

Como muestra de evidenciar el primer planteamiento que hemos hecho sobre la asimetría económica de los Estados Unidos con respecto a los demás integrantes del DR-CAFTA, basta con ver las siguientes cifras comparativas entre EU y CA<sup>291</sup>. Al año 2010, se presentaban poblacionalmente esta situación.

- Con 49 millones de personas, la población de los 5 países de CA y RD es el 12% de la de los EEUU.
- El territorio de Centroamérica es el 4,5% del de los EEUU y el PIB tan sólo alcanza el 0,5% del de este país.

---

<sup>291</sup> Ibidem.,p 10.

- En CA en promedio un 38% de la fuerza laboral está empleada en actividades agrícolas, mientras que en los EEUU solo un 2%.
- En el 2010, los EEUU ocupa el cuarto lugar en el Índice de Competitividad calculado por el Foro Económico Mundial en el 2010-2011<sup>292</sup>. Costa Rica, se sitúa en el puesto 56, El Salvador en el 82, Guatemala 78, Nicaragua 112, Honduras 91, República Dominicana 95. Esas cifras han tenido pocas variaciones, conforme al portal Expansión que publica el Ranking del Índice de Competitividad Global del 2016. Según dicho portal, Estados Unidos, con relación a la señalada fecha, descendió al 3er. puesto; Costa Rica al 52vo.; Honduras al 88vo.; Nicaragua al 108vo. En tanto, Guatemala permaneció igual (78vo.). Mientras ascendieron, El Salvador al lugar 95 y la República Dominicana al 98<sup>293</sup>. A mayor rango, menor capacidad de competencia tiene ese país.

Evidentemente, con las cifras que se presentan, estos países no tienen posibilidad de sostener unas relaciones económicas armoniosas con los Estados Unidos, dentro del esquema neoliberal en que se desarrolla dicho acuerdo.

Otra de las asimetrías presentes entre los Estados Unidos y América Central, incluida la República Dominicana, y que no se refleja en los índices económicos y sociales, es la debilidad institucional que caracteriza a estos países, con excepción de Costa Rica. Hay quienes planteaban que con la firma del tratado, estos países tendrían una oportunidad de superar esas debilidades seculares. Sin embargo esta tarea no se resuelve de la noche a la mañana y para la cual estos países deberán emplearse muy a fondo, puesto que se trata del cambio de una cultura de incumplimiento ligada a las propias bases de desarrollo productivo y social de esos países.

A doce años de firmado el tratado, la región no presenta signos de que la institucionalidad en el interior de sus Estados se haya fortalecido, ni siquiera con algunos aspectos que de modo directo aborda el tratado. En la actualidad los cimientos morales de algunos países de la región, como la República Dominicana, se tambalean por los

---

<sup>292</sup> World Economic Forums, *The Global competitiveness Index 2010-2011*, Table IV, fecha de consulta: [23-4-2015]

<sup>293</sup> Expansión, *Índice de Competitividad Global*, disponible en: <http://www.datosmacro.com/estado/indice-competitividad-global>, fecha de consulta: [5/3/2017]

escándalos de corrupción en que están envueltas empresas extranjeras como la brasileña Odebrecht. Las denuncias y acusaciones de sobornos en contra de ésta multinacional, tienen en Guatemala sometido a la justicia Alex -presidente Otto Pérez y a la vicepresidenta Roxana Molina, acusados de recibir sobornos por un monto superior a los 18 millones de dólares, conforme a la misma empresa<sup>294</sup>. En República Dominicana, pese a que la empresa constructora reconoció que entregó dinero por más de 92 millones de dólares para ser favorecida con la adjudicación de distintas obras de infraestructuras, no hay nadie sometido a la justicia<sup>295</sup>. Esto representa una muestra de la debilidad institucional de estos Estados. Igualmente, se deben haber desvanecido las esperanzas de quienes esperaban que Estados países se encaminarían por senderos de institucionalidad, forzados por la firma del acuerdo. La Directora de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales, dependencia del Ministerio de Industria y Comercio de la República Dominicana, señalaba que después de la entrada en vigencia del DR-CAFTA, la institucionalidad del país y el clima de inversión habían mejorado. La Dra. Naut, ponía como evidencia de dicha mejoría, la ley 16-95 de Inversión Extranjera y el propio capítulo 10 del DR-CAFTA sobre protección a la inversión. Además señalaba, como evidencia del avance institucional logrado por el tratado, la ley anti soborno<sup>296</sup>. A quedado en evidencia con la situación generada por los sobornos de Odebrecht, aún en desarrollo, la fragilidad institucional del país y la cultura de impunidad de las autoridades dominicanas.

En el citado trabajo elaborado por el director de la Unidad de Comercio de la OEA, se plantea otro tipo de asimetría entre los EU y CA es la relacionada con los propósitos e intereses de ambas partes, a juicio de este autor, mientras los Estados Unidos buscan

---

<sup>294</sup> Prensa Libre, *Sobornos de Odebrecht al PP fueron de US 18 millones*, disponible en: <http://www.prenalibre.com/guatemala/justicia/brasileas-odebrecht-y-braskem-pagan-multas-para-cerrar-caso-por-sobornos>, fecha de consulta: [3/2017]

<sup>295</sup> Acento, *Corrupción en Odebrecht en República Dominicana: soborno: US\$ 92 millones, acusados: 0, detenidos: 0*, disponible en: <http://acento.com.do/2017/actualidad/8426206-corrupcion-odebrecht-republica-dominicana-soborno-us92-millones-acusados-0-detenidos-0/>, fecha de consulta: [5/3/2017]

<sup>296</sup> Hoy Digital, *Asegura DR-CAFTA ha mejorado clima de inversión en República Dominicana*, 4 de junio de 2014, disponible en: <http://hoy.com.do/asegura-dr-cafta-ha-contribuido-a-mejorar-clima-de-inversion-en-rd/>, fecha de consulta: [9/5/2017]

un beneficio geopolítico en la firma del tratado, Centroamérica y República Dominicana buscan un fin netamente comercial<sup>297</sup>. Lo expuesto por el referido autor más que una asimetría es una diferencia de propósitos. No comparto en su totalidad el juicio de que el objetivo de los Estados Unidos se enmarque principalmente en objetivos geopolíticos. Sin desmeritar lo que esto representa para los Estados Unidos. Si su fin fuera éste, en dicho tratado se incluirían fondos de desarrollos tipo lo invertido en el Plan Marshall para Europa y en la Alianza para el Progreso de los años sesenta, iniciativa propuesta por la administración del presidente Kennedy para América Latina como vía de contrarrestar el avance del comunismo y de evitar la repetición de la experiencia de Cuba, como anteriormente habíamos referido. En el DR-CAFTA está presente, sin desdeñar objetivos estratégicos siempre importantes para una potencia imperial como los Estados Unidos, el propósito comercial, implícito en la estrategia de este tipo de acuerdo que busca abrir mercado a sus productores nacionales y a los intereses de las multinacionales que representa.

Lo que sí obvia el autor de referencia, al establecer las asimetrías entre Estados Unidos y estos países, es en indicar que mientras la región centroamericana no concentra ninguna de las multinacionales ni de las principales compañías que se reparten el comercio mundial, Estados Unidos es el país que de modo individual tiene la mayor cantidad de transnacionales, al poseer sus capitalistas 29 de las 100 empresas más grandes del mundo<sup>298</sup>.

Para estas transnacionales, así como para los productores americanos, no es nada despreciable un mercado de más de 50 millones de personas y el potencial de recursos naturales de estos países, sobre todo en un momento en que se cierra más la competencia comercial entre China, la Unión Europea y los Estados Unidos.

Nos referíamos al iniciar este acápite a los tipos de asimetrías que encierran esta clase de acuerdos comerciales, uno referido a los aspectos económicos y sociales entre las naciones que lo conforman, tema sobre el cual se ha abundado; y el otro, a la

---

<sup>297</sup>“Las Asimetrías en los TLC contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)”, op. cit., p. 12.

<sup>298</sup> Camino Beldarrain, Vicente, *La economía del siglo XXI: los desafíos derivados de la globalización de las actividades económicas*, op. cit. p. 13.



naturaleza intrínseca de los Tratados de Libre Comercio, renglón que desarrollaremos a continuación. Hemos abordado la asimetría dada entre naciones de desigual desarrollo, pero éste no es el único tipo de desigualdad presente en la naturaleza de los Tratados de Libre Comercio. También debe considerarse la que se presenta entre Estados y Multinacionales.

La vinculación de los TLC y el derecho internacional ha sido comentada en el acápite 1.2.3 del primer capítulo de este trabajo. Mediante los TLC se sustituyen reglas de Derecho Internacional Público, las cuales están presentes en el marco normativo de los Estados, por normas del Derecho Internacional Privado, confiriéndole de esta manera a las empresas privadas, “la misma jerarquía institucional e incluso superior, a las que tienen la mayoría de los Estados nacionales”<sup>299</sup>. Esto es así porque en los tratados de libre comercio se imponen mecanismos de solución de diferencias, mediante sistema arbitral, llevando a los Estados acusados de incumplimiento de estos acuerdos comerciales al terreno del derecho privado.

Dentro de los espacios internacionales responsables de la solución de conflictos entre Estados y empresas privadas, está el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relacionadas con la Inversión –CIADI-, instrumento perteneciente al Banco Mundial. Alejandro Teitelbaum, al referirse a éste mecanismo del derecho corporativo, indica la inferioridad de los Estados al someterse a reglas que solo permiten la demanda de las multinacionales sobre los Estados y no de éstos a las empresas<sup>300</sup>, reservándole a las naciones los limitados mecanismos jurisdiccionales nacionales. Para estos mecanismos de solución de conflictos, surgidos para la aplicación de los TLC, no tienen otras disposiciones normativas que no sean las surgidas del propio documento que conforma el tratado, dejando de lado leyes, jurisprudencia, constituciones nacionales, pactos internacionales, derechos humanos<sup>301</sup>.

Pero esta situación de asimetría entre Estados y multinacionales, vista desde la solución de diferencias nacidas de la aplicación del TLC, no solo se dan dentro del ámbito

---

<sup>299</sup> Teitelbaum, Alejandro, Los Tratados Internacionales, op. cit. p.6

<sup>300</sup> *Ibidem*, p. 13

<sup>301</sup> *Ibidem*. p. 14

de la jurisdicción arbitral del CIADI, sino que están también presentes en el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNTRACIL) y otros instrumentos al servicio del gran capital, contribuyendo con ello al debilitamiento de los Estados nacionales.

Al hablar de los instrumentos jurisdiccionales de solución de diferencias surgidas por la aplicación de los TLC, estamos frente a la “asimetría normativa”, tal y como refiere el profesor Hernández Zubizarreta, quien al referirse a esas desarmonías, expresa que: “En definitiva, los derechos de las empresa transnacionales se tutelan por un ordenamiento jurídico global basado en reglas de comercio e inversiones cuyas características son imperativas y ejecutivas, mientras que sus obligaciones se remiten a ordenamientos nacionales sometidos a la lógica neoliberal, a un Derecho Internacional de los Derechos Humanos manifiestamente frágil y a una Responsabilidad Social Corporativa voluntaria, unilateral y sin exigibilidad jurídica”<sup>302</sup>.

Las empresas transnacionales actúan dentro de un marco universal creado a su conveniencia para su desarrollo y expansión. La nueva *lex mercatoria* que rige el ordenamiento del comercio internacional sobrepasa el marco de lo estrictamente comercial, llenando con su lógica todos los espacios y amenazando no solo con debilitar el modelo de Estado-Nación imperante desde el siglo XVIII, sino también con transformarlo.

Cuando se habla de Responsabilidad Social Corporativa, estamos ante la conformación de un derecho blando, un derecho que se deja a expensa de las buenas intenciones y la unilateralidad de las empresas, estructuras que por su naturaleza y lógica, su objetivo y norte único es la obtención de beneficios, razón ésta que no puede coincidir con la labor armónica y en muchos casos protectora del Estado, y menos cuando éstas están referidas a una relación como la laboral que por su propia naturaleza necesita el manto protector del Estado.

La asimetría que nos presenta el propio ordenamiento global y del cual se aprovechan las multinacionales, nos presenta dos tipos de derechos que no caminan a

---

<sup>302</sup> Hernández Zubizarreta, “*La UE y las transnacionales en América Latina...*”, op. cit. p. 4

la misma velocidad, mientras “la economía se globaliza y las instituciones democráticas que tutelan los derechos de las mayorías se ubican en un espacio subordinado y marginal; las instituciones globalizadas sustituyen el control democrático por la regulación opaca del comercio global”.<sup>303</sup> Los Estados no pueden en su relación con las multinacionales dejarse limitar y reducir al ámbito del Derecho Internacional Privado, cuando la esfera de su competencia está normada por el Derecho Internacional Público.

La asimetría reinante en las relaciones establecidas entre Estados y Multinacionales, partes vinculantes de los tratados de libre comercio, contribuye cada vez más en ahondar las diferencias entre países ricos y países pobres, entre empresas multinacionales y empresas nacionales, entre empresas y Estados.

El DR-CAFTA tiene presente los dos tipos de asimetrías, la que surge de la naturaleza de los TLC, la cual le es intrínseca y la nace de dos tipos de Estados diametralmente distintos, los Estados Unidos eje del capitalismo neoliberal y primera potencia mundial y los países de Centro América y República Dominicana, pequeñas naciones de la periferia, algunas con determinadas características de los estados fracturados, en lo que tiene que ver mucho la propia asimetría que se presenta en el seno de sus sociedades, profundamente desiguales y con escaso funcionamiento de sus instituciones.

#### **2.4. Entorno social de los países Centroamericanos y la República Dominicana**

Como se indica en párrafos precedentes, el DR-CAFTA está conformado por los países Centro Americanos (Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y el Salvador), la República Dominicana y los Estados Unidos de Norte América. Nos enfocaremos básicamente en esbozar la realidad económica y social, así como las relaciones laborales de los países centroamericanos y de la República Dominicana. Sobre los Estados Unidos solo se hará una ligera mención de su entorno laboral.

Centro América está integrada por seis países, los indicados en el párrafo anterior y Panamá, que no es parte del DR-CAFTA. Panamá con anterioridad a este tratado había concertado con los Estados Unidos un acuerdo de este tipo de forma bilateral, por tanto

---

<sup>303</sup> Hernández Zubizarreta, Juan, “Un Nuevo Derecho Corporativo Transnacional”, op. cit.

no es parte del DR-CAFTA. A los fines del presente trabajo, toda referencia a Centro América o América Central, es relativa a las naciones que suscribieron de manera conjunta el DR-CAFTA.

Estos países, conjuntamente con la República Dominicana, tienen una extensión superficial de 489,312 km<sup>2</sup>. La población estimada de los Estados de Centro América suscribientes del tratado al 2013, sobrepasa los 41 millones de habitantes<sup>304</sup> y la dominicana es de 10, 169,000<sup>305</sup>, lo que representa una población ligeramente superior a los 51 millones de habitantes. Territorialmente, esta región es algo más pequeña que España y en cuanto a su población, levemente superior.

Los países de Centro América y la República Dominicana se caracterizan desde el punto de vista económico por tener una serie de factores comunes como son: desarrollan una actividad económica centrada en los servicios (zonas francas y turismo); tienen poco desarrollo industrial; un fuerte predominio del monocultivo; y economías en las que juega un papel importante la recepción de remesas que reciben de su población emigrante, la cual constituye una fuente básica de generación de divisas. Otro de los tantos elementos comunes que tienen Centro América y la República Dominicana, es su fuerte intercambio comercial con los Estados Unidos. En el caso centroamericano, es relevante el comercio intra regional, en el dominicano, su segundo socio comercial es Haití, país con quien comparte fronteras. Es una característica común, la importancia comercial entre Estados fronterizos. El 27.4% de las exportaciones de los países centroamericanos se produce entre ellos mismos<sup>306</sup>, siendo El salvador con un 59.9% el que más intercambio tiene entre sus vecinos y Costa Rica con el 13.3% de sus envíos a los países del entorno, el que menos exporta hacia la región. En el caso específico de la República Dominicana, tiene un intercambio comercial con Centroamérica deficitario.

---

<sup>304</sup> América Central Info, *Población de América Central en 2013*, disponible en: <http://www.americacentral.info/poblacion-de-america-central>, fecha de consulta: [5/3/2017]

<sup>305</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, *Estimaciones y proyecciones de la población total al 2017*, disponible en: <http://www.one.gob.do/>

<sup>306</sup> Noé Hernández, Amy Ángel, El Impacto del DR-CAFTA sobre la Integración Económica Regional, *Revista Centroamericana en la Economía Mundial* del Siglo XXI, No 4, Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas, El salvador, octubre 2004

En el año 2007, apenas colocó el 1% del total de sus exportaciones hacia la región, equivalente a 72 millones de dólares, en cambio las importaciones desde esos países hacia la República Dominicana, superaron los 339 millones de dólares en ese año<sup>307</sup>. La relación comercial entre los Estados centroamericanos Partes del DR-CAFTA y los Estados Unidos giraba alrededor de 25 mil millones de dólares, para el 2014, ésta se había incrementado a los 40 mil millones<sup>308</sup>.

En el aspecto socio-económico, con excepción de Costa Rica, estos países padecen de una profunda desigualdad económica y social. Son considerados países en vía de desarrollo o países de la periferia económica y política en el tablero mundial. Se caracterizan, como se expresó más adelante, por una alta dependencia de los Estados Unidos.

A este respecto, el grado de dependencia de la región con los Estados Unidos es tan fuerte que al momento de firmar el acuerdo, estos países destinaban el 37.7% de sus exportaciones hacia esa nación. En el caso dominicano era aún mayor, en el 2004 el 65% del total de sus ventas en el exterior tenían como destino a los E.U<sup>309</sup>. En datos posteriores hubo una ligera variación, conforme al boletín Comercio Exterior 2015<sup>310</sup>, la República Dominicana exportó en el 2015 US\$ 8, 384,108.40 MM, correspondiendo el 38.80% a exportaciones nacionales y el 61.20% a productos de zonas francas. De ese total de exportaciones, EE. UU. Compró el 54%, equivalente a US\$4,495,468.02 MM de dólares; Haití 12% para un total exportado de US\$ 1, 012,159.24 MM; y Centroamérica, tan solo 1.3% igual a US\$ 107,407, 01 MM.

En tanto, Los Estados Unidos solo exportaban hacia la región centroamericana el 1.5% del total de sus exportaciones. Sin embargo, ese volumen aparentemente bajo

---

<sup>307</sup> Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD), 2008.

<sup>308</sup> El Heraldo, *EE UU y Centroamérica: relación desigual*, disponible en: <http://www.elheraldo.hn/pais/579413-214/ee-uu-y-centroamerica-relacion-desigual>, fecha de consulta: [5/3/2017]

<sup>309</sup> “El Impacto del DR-CAFTA sobre la Integración Económica Regional”, op. cit.

<sup>310</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, *Comercio Exterior 2015*, disponible en: [www.one.go.do](http://www.one.go.do), mayo 2016, fecha de consulta: [6/3/2017]

dentro del total de las exportaciones americanas, representaba el 41.7% de las importaciones de dicha región<sup>311</sup>.

La desigualdad social reinante en estos países, fue el caldo de cultivo que en el pasado provocó una acuciante inestabilidad política que degeneró en confrontaciones bélicas en la casi totalidad de estas naciones.

## **Guatemala**

Esta República Centroamericana posee una superficie territorial de 108,889 km<sup>2</sup>, con una población estimada al año 2015 de 16.34<sup>312</sup> millones de habitantes, la más grande de esta región. Igualmente, la economía guatemalteca, con un PIB de 63.79 MM de dólares en el año 2015<sup>313</sup>, representaba la economía de mayor tamaño del istmo centroamericano. Desde el año 2012 mantiene un crecimiento constante por encima del 3% del PIB, alcanzado el 4.1% en el año 2015. Sin embargo, pese al crecimiento sostenido durante los últimos años, aún conserva un alto nivel de pobreza, alcanzado ésta, algo más del 59% de su población, conforme a cifras estimadas del Banco Mundial.

Igual que otras naciones de la región, es uno de los países más desiguales del continente. El Índice de Desarrollo Humano mide las expectativas de vida, promedio de instrucción y el ingreso nacional bruto. Éste índice creado por la Oficina de Desarrollo Humano, agencia de las Naciones Unidas, tiene como objeto “las personas y sus capacidades”, por encima del crecimiento económico, el cual no siempre se traduce en beneficio directo para el ser humano<sup>314</sup>. El Índice de Desarrollo Humano –IDH-, medido al año 2014 es de 0.627 y el Índice de Desarrollo Humano ajustado a la Desigualdad-

---

<sup>311</sup> Id.

<sup>312</sup> Banco Mundial, *Guatemala panorama general*, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>, fecha de consulta: [6/3/2017]

<sup>313</sup> Id.

<sup>314</sup> United Nations Development Programme, Human Development Reports, El Índice de Desarrollo Humano (IDH)”, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>, fecha de consulta: [9/5/2017]

IDHD- de 0.443, colocado en el ranking 128 en cuanto al Desarrollo Humano<sup>315</sup>. Esta situación de desigualdad secular, ligada a factores políticos, provocó uno de los conflictos armados más largo de la región. La actividad guerrillera que sacudió a Guatemala se extendió por espacio de treinta y seis años. Los enfrentamientos armados entre insurgentes y el gobierno, así como los crímenes de Estado, produjeron en ese país centenares de miles de muertos y desaparecidos<sup>316</sup>. El 29 de diciembre de 1996 se concluyeron 14 años de negociación por la paz en Guatemala, tras la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera<sup>317</sup>. Mediante este instrumento se culmina un proceso de diálogo y concertación en el que se pactaron una serie de compromisos entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

La Secretaría de la Paz de la Presidencia de Guatemala, recoge en un importante documento, las causas que dieron origen al conflicto armado vivido por esa nación. Dicha Secretaría en el siguiente orden establece los orígenes del estado de guerra vivido por décadas en dicha nación<sup>318</sup>:

Causas Históricas:

- La realidad social, política y económica de Guatemala
- La intolerancia

Antecedentes Inmediatos:

- La coyuntura internacional
- La lucha ideológica

Aspectos Involucrados en el Conflicto Armado:

Ideológico

- La lucha contra el comunismo
- La doctrina de la Seguridad Nacional

---

<sup>315</sup>United Nations Development Programme, Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/countries>, fecha de consulta: [6/3/2017]

<sup>316</sup> Martinez, Nery, Law, Social and Human Rights of Guatemala, disponible en: <http://lahaine.org.com>

<sup>317</sup> Secretaría de la Paz, “Los Acuerdos de Paz”, disponible en: <http://www.sepaz.gob.gt/images/Descargas/Acuerdos-de-Paz.pdf>, fecha de consulta: [9/3/2017]

<sup>318</sup> Id.

- La formación y la doctrina de los grupos insurgentes
- La militarización de la sociedad y del Estado.

#### Aspecto Económico:

- El tema del uso y posesión de la tierra
- Acceso a la educación
- La exclusión social y la marginación
- La violencia generalizada

#### Aspecto Político:

- Las relaciones conflictivas ente Estado-Sociedad
- El autoritarismo
- Los procesos antidemocráticos
- La debilidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones

#### Aspecto Étnico:

- El proceso de ladinización
- Rechazo de la multiculturalidad
- El racismo como expresión ideológica y cultural

#### Aspecto Religioso:

- Los usos y las costumbres de los pueblos indígenas
- La propuesta de nuevos modelos de religiosidad

### **El Salvador**

En cuanto a dimensión de superficie, es el más pequeño de los países centroamericanos, con tan solo 21,041 km<sup>2</sup> y una población estimada al año 2015 de 6,127,000 habitantes<sup>319</sup>. El PIB salvadoreño alcanzaba al año 2015 los 25.85 MM de dólares, con un crecimiento a ese año del orden del 2.5%, conforme a la citada fuente. Al igual que las demás naciones vecinas, la economía del Salvador tiene una gran dependencia de las remesas del exterior, principalmente de su ciudadanos residentes en

---

<sup>319</sup> Banco Mundial, El Salvador panorama general, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>, fecha de consulta: [6/3/2017]



los Estados Unidos, quienes enviaron valores en el 2015 por encima de los 4,300 millones de dólares<sup>320</sup>, equivalentes a algo más del 16% de su PIB.

Entre los años 2000 y 2014 los niveles de pobreza se disminuyeron en cerca del 7%. Conforme a la Agencia sobre desarrollo humano de las Naciones Unidas, El Salvador tiene un IDH de 0.66 y de IDHD 0.488<sup>321</sup>, estos índices colocan a esta nación en el lugar 116.

El Salvador durante los años ochenta y principios de los noventa del pasado siglo, tuvo uno de los conflictos armados más violento del continente, con un baño de sangre que superó los setenta y cinco mil salvadoreños muertos y más de nueve mil desaparecidos<sup>322</sup>. Esta nación, junto a las demás naciones centroamericanas, están dentro de los países con mayor nivel de violencia, lo cual, de acuerdo al Banco Mundial, afecta la calidad de vida de sus ciudadanos y su posibilidad de desarrollo<sup>323</sup>. La tasa de homicidio en el año 2015, conforme al artículo de referencia del organismo multilateral, fue de 25 por cada 100 mil habitantes, lo que evidencia el nivel de inseguridad y de violencia de esa sociedad.

## Nicaragua

La población nicaragüense al año 2015 sobrepasaba los 6 millones de habitantes, quienes habitan en un espacio territorial de 135,375 km<sup>2</sup>. Las expectativas de vidas en la nación centroamericana alcanzan los 74.81 años y sus IDH y IDHD al 2015 son de 0.63 y 0.480<sup>324</sup>, respectivamente. La economía Nicaragua tiene un PIB de 12.69 MM de

---

<sup>320</sup> Ibidem.

<sup>321</sup> United Nations Development Program, Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/countries>, fecha de consulta: [6/3/2017]

<sup>322</sup> Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Informe sobre el Salvador*, febrero 1994

<sup>323</sup> El Salvador panorama general, op. cit.

<sup>324</sup> United Nations Development Program, *Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano*, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/countries>, fecha de consulta: [6/3/2017]

dólares y su tasa de crecimiento en el 2015 fue de 4.9%<sup>325</sup>. La pobreza en esa nación ha descendido considerablemente, disminuyendo cerca de 13% en periodo 2009-2014<sup>326</sup>. El nivel de pobreza aún es alto, alcanza cerca del 30% de la población.

Nicaragua, a mediados de los años setenta y principios de los ochenta, tuvo que acudir a las armas para desalojar del poder a la dictadura encabezada por la familia Somoza, quienes gobernaron esa empobrecida nación por más de cuatro décadas, tarea ésta que dejó un saldo de cerca de 50 mil personas muertas<sup>327</sup>. Luego padeció los rigores de una contrarrevolución que pretendía, con el apoyo de los Estados Unidos, derrocar el régimen revolucionario liderado por los sandinistas. Este hecho produjo miles de muertos y el descalabro económico de esa nación.

### **Honduras**

Este país tiene una superficie que supera los 112 mil kilómetros cuadrados y una población de 8,075 millones de personas. Después de Haití, es el estado más pobre del continente y una de las más pobres del hemisferio occidental. Según el Banco Mundial, seis de cada diez hogares viven en condiciones de pobreza<sup>328</sup>. Su PIB fue de 20.42 MM en el 2015 y creció durante ese año en 3.6%<sup>329</sup>.

Honduras es uno de los países más desiguales de la región, con un IDH 0.606 y de IDHD de 0.412<sup>330</sup>. Uno de los mayores retos de esa nación centroamericana es la violencia que la abate. Con una tasa de 67 muertes por cada 100 mil habitantes, Honduras es una de las naciones de mayor violencia del mundo<sup>331</sup>.

---

<sup>325</sup>Banco Mundial, *Nicaragua panorama general*, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/nicaragua/overview>, fecha de consulta: [6/3/2017]

<sup>326</sup>Banco Mundial, *Nicaragua panorama general*, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/nicaragua/overview>, fecha de consulta: [6/3/2017]

<sup>327</sup> [www.nicaragua.com](http://www.nicaragua.com)

<sup>328</sup> Banco Mundial, *Honduras panorama general*, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>, fecha de consulta: [6/3/2017]

<sup>329</sup> Honduras panorama general, op. cit.

<sup>330</sup> United Nations Development Program, *Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano*, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/countries>, fecha de consulta: [6/3/2017]

<sup>331</sup> Id.

Este país no fue la excepción a la inestabilidad reinante en Centroamérica durante los años de 1980 y 1990<sup>332</sup>, se escenificaron en este país acciones armadas encabezadas por el Movimiento Popular de Liberación “Cinchonero”, que si bien no adquirieron la magnitud de las contiendas armadas de otras naciones de la región, fueron un testimonio elocuente de toda la convulsión social vivida en el sub-continente.

## La República Dominicana

La República Dominicana, comparte con Haití la denominada isla de Española. Tiene una extensión superficial de 48,442 km<sup>2</sup>, enclavada en el Caribe o en la denominada Antillas Mayores. Si bien no está ubicada en Centro América, comparte con estas repúblicas una serie de características comunes, especialmente en el aspecto económico. La población dominicana supera los diez millones de habitantes y su PIB alcanza los 68.10 MM<sup>333</sup> de dólares, el mayor de las naciones latinoamericanas suscribientes del DR-CAFTA. Durante el año 2015 su economía tuvo un crecimiento de 7%, el más elevado de la región. No obstante el crecimiento que ha tenido, éste no se ha traducido en bienestar para la población dominicana, la que sigue teniendo altos niveles de pobreza, superando el 30%. El IDH de la República Dominicana y el IDHD están colocados en 0.71 y 0.546, respectivamente, los que colocan a este país en el puesto 101<sup>334</sup>.

La República Dominicana, también, pasó por la inestabilidad política común en el área, engendradas por la inequidad social y las prácticas antidemocráticas de los grupos oligárquicos. En 1965 una rebelión armada que procuraba el retorno al poder del profesor

---

<sup>332</sup> Cacialas Viril, Rolando, *El fenómeno de los movimientos guerrilleros en Honduras*, 9 Congreso Centroamericano de Historia, Universidad de Costa Rica, mayo 2008.

<sup>333</sup> Banco Mundial, *República Dominicana*, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic>, fecha de consulta: [6/3/2017]

<sup>334</sup> United Nations Development Program, *Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano*, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/countries>, fecha de consulta: [6/3/2017]

Juan Bosch, depuesto por un golpe de estado en 1963, provocó una guerra civil en la que murieron más de cinco mil dominicanos y motivó la intervención de los Estados Unidos, quienes enviaron 42 mil marines, bajo el pretexto de preservar vidas norteamericanas. A partir del 1978, con el ascenso al poder del Partido Revolucionario Dominicano -PRD-, el país ha logrado mantener, con altas y bajas, una relativa estabilidad política.

### **Costa Rica**

En cuanto a población con 4, 808,000 habitantes, Costa Rica es la más pequeña de la repúblicas centroamericanas. Tiene una extensión superficial de 51,000 km<sup>2</sup>. No obstante ser el de menor población, su PIB de 54.14 MM<sup>335</sup> de dólares, supera el de la totalidad de las naciones centroamericanas suscribientes del DR-CAFTA, con la excepción de Guatemala. Costa Rica ha mantenido un sostenido nivel de crecimiento durante los últimos 25 años, en el 2015 este crecimiento fue de 3.7%<sup>336</sup>

Costa Rica ha sido una excepción en Centroamérica, no solo por la estabilidad política que ha mantenido desde 1948, sino también, por la inversión social que durante años sus gobiernos han hecho en beneficio de su población, logrando alcanzar de ésta manera, niveles de satisfacción que colocan sus indicadores de bienestar económico y social por encima de las demás naciones de la región.

Esta nación no es solo el país de mayor estabilidad de la región, sino la nación con el mayor IDH entre sus homólogas. Con un IDH de 0.766 y un IDHD de 0.613, ocupa el lugar 69 y alcanza la denominación de nación de desarrollo humano alto<sup>337</sup>. Si bien es

---

<sup>335</sup> Banco Mundial, "Costa Rica", disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/costarica>, fecha de consulta: [8/3/2017]

<sup>336</sup> Id.

<sup>337</sup> United Nations Development Program, *Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano*, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/countries>, fecha de consulta: [6/3/2017]

cierto que los índices nunca expresan en plenitud la realidad social de una nación, son al menos indicadores de cómo se orientan las cosas en una determinada región o país.

En el caso de la región centroamericana, estos números son una clara referencia del nivel de desigualdad e injusticia social que padecen estos países, situación ésta que se expresó por medio de la violencia armada en muchas de estas naciones y que hoy se manifiesta, a través del aumento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana de sus poblaciones.

El breve recuento hecho sobre la realidad social y económica de Centroamérica, ayudará a comprender el marco en el que se desarrollan las relaciones laborales en cada uno de estos países.

## **2.5. Las relaciones laborales en los Estados partes del DR-CAFTA**

Al exponer y analizar las relaciones laborales entre los países que integran el DR-CAFTA, debido a las diferencias existentes entre los Estados Unidos de Norteamérica y los demás países que conforman dicho tratado que van desde de ordenamientos jurídicos distintos hasta las diferencias de sus realidades sociales y económicas, las cuales son diametralmente opuestas, aconsejan que dichas relaciones laborales se expongan de manera separada.

Los países Centroamericanos y la República Dominicana comparten un mismo tipo de sistema jurídico, cuyas raíces se encuentran en la familia de derecho romano-germánica, en cambio, los Estados Unidos tienen un derecho de orientación anglosajona. Pero las diferencias existentes entre estos países, no solo se expresan en la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos o en sus realidades sociales y económicas, sino en la propia organización política de sus territorios. Los Estados Unidos son una república federal, compuesta por cincuenta estados y un distrito federal, los cuales son guiados por un ordenamiento constitucional que permite a cada estado tener sus propias leyes. En cambio, las Repúblicas Centroamericanas y República Dominicana están regidas por un sistema unitario y centralizado que gira alrededor de la Constitución Política y con leyes de aplicación nacional.

Estos Estados, no obstante las diferencias relativas a sus ordenamientos jurídicos y a su organización político-territorial, la condición de miembros de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, y de signatarios de una serie de tratados y acuerdos relacionados con los derechos fundamentales de los trabajadores, les hace ser compromisarios de esos convenios.

Las disposiciones normativas que regulan las relaciones laborales en los países de Centro América y la República Dominicana son más o menos similares, las diferencias se dan en su aplicación práctica<sup>338</sup>.

Al referirse a la situación de los trabajadores de América Central, en la parte introductoria de la investigación ordenada por la Central Sindical de Centroamérica, ésta señala que: “La situación que atraviesa la inmensa mayoría de los millones de trabajadores centroamericanos es deplorable, e incluso podría hablarse que se encuentra muy cercana a los límites necesarios para hablar de explotación, día con día estos tienen que soportar los más diversos atropellos a la legislación nacional e internacional sin que los gobiernos tomen acciones oportunas para detener este problema, todo lo contrario, los mismos se vuelven cómplices, pues el sistema judicial lejos de garantizar una justicia pronta y cumplida se convierten en instrumentos de opresión hacia los trabajadores, que se ven indefensos ante la inoperancia del sistema, observando cómo los empleadores cometen todo tipo de violaciones a los Derechos Humanos Laborales sin que reciban sanción alguna”<sup>339</sup>.

Lo expuesto en el citado informe refleja la realidad que aún perdura dentro de las relaciones laborales de estos países, cuyo drama se repite en unas más que en otras, pero presente en la generalidad de ellas. No se puede negar que ha habido avance en el reconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores y en el respeto de la integridad física de los líderes sindicales. Esto aún es insuficiente, debe avanzarse más.

---

<sup>338</sup> Ulloa Royo, F., *et al*, *Empleo y Relaciones Laborales en América Central y México*, Confederación Centroamericana de Trabajadores, San José, Costa Rica, 2005

<sup>339</sup> Id.

La relación laboral en los países centroamericanos, como en todas partes, se ha visto afectada por los cambios en los patrones productivos que ha experimentado el mundo, especialmente esta región, en donde a partir de los años ochenta en muchas de estos Estados, a través de la implementación de políticas neoliberales desde los EU y al influjo de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, patrocinada por el gobierno de Reagan en 1983, se establece el predominio de economía de servicios, en detrimento de la producción local y de la reducción del tamaño y función de sus Estados. Esta disminución se realiza principalmente, a través de las ventas de empresas de capital estatal.

Al referirse a ésta situación María Roquebert León, expresa que: “La transformación mundial de la economía provocó cambios sustantivos en el sistema de relaciones laborales en Centroamérica. Esos cambios, germinaron en la década del setenta y se consolidan en la década del noventa. Este largo proceso se desarrolla inicialmente como consecuencia inminente de la crisis del petróleo, y en conjunto con la incorporación de cambios tecnológicos al interior del proceso productivo, cuestionan desde diversos ámbitos el sistema de relaciones laborales y la organización industrial predominante hasta aquel entonces”<sup>340</sup>.

Tanto en las Repúblicas Centroamericanas como en República Dominicana las relaciones laborales están normadas por tres instrumentos jurídicos fundamentales, estos son:

1. Las Constituciones Políticas de estos países, las cuales incorporan enunciados generales de los derechos fundamentales de los trabajadores, concertados a través de Convenios internacionales.
2. Los Convenios internacionales en materia laboral de los cuales estas naciones son signatarias, a través de sus firmas, aprobación de sus órganos competentes (congresos) e incorporación en su aparato jurídico.

---

<sup>340</sup> Roquebert León, M, et al, *Reformas Sindicales y Acción Sindical en Centroamérica*, Fundación Friedrich Ebert, Editora Novort, S.A., Panamá, 2005

3. Los Códigos de Trabajo que amplían los aspectos laborales abordados por las Constituciones y los Convenios internacionales, estableciendo todo el marco jurídico que rige las relaciones laborales, incluido su aspecto procesal y el ámbito de competencia del órgano del Estado que interviene como promotor y vigilante del cumplimiento del Código de Trabajo (Ministerio de Trabajo).

Como consecuencia de las negociaciones del DR-CAFTA en la cuestión laboral, se acuerda elaborar un documento que sirva de base para superar los obstáculos que pudieran impedir el cumplimiento del capítulo laboral que contiene el tratado. A ese instrumento se le denomina el Libro Blanco, y en él se plasman los diagnósticos y retos de la realidad laboral de las naciones que conforman este TLC. En el libro blanco se establece que: “Los estudios publicados en octubre de 2003 y enero de 2004 demuestran que en buena medida las constituciones y los códigos de trabajo de los países están de conformidad con las obligaciones fundamentales establecidas por la OIT”.<sup>341</sup> Esto significa que desde el punto de vista jurídico estos países cumplen con los preceptos y los acuerdos fundamentales promovidos por la OIT. No nos referiremos en este momento a las limitaciones de estos acuerdos, solo a la incorporación de los principios cardinales o fundamentales en los ordenamientos legales de estas naciones.

El problema fundamental de estas repúblicas, en el aspecto jurídico, es tal y como refiere el citado informe, la falta de institucionalidad y el inveterado incumplimiento de sus propias disposiciones normativas, las cuales han sido consagradas en sus textos legales. Sobre este particular establece el precitado Libro Blanco: “dado el reciente historial de reformas de la legislación laboral y el sólido historial de la ratificación de los Convenios de la OIT relativos a las normas fundamentales del trabajo, la preocupación mayor se centra en las cuestiones relativas a su aplicación”<sup>342</sup>. El grado de ejecución de las normas laborales de estos países está directamente relacionado con el nivel de institucionalidad de los mismos. El incumplimiento de las disposiciones normativas

---

<sup>341</sup> Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana, *La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana*, Abril de 2005.

<sup>342</sup> Id.



vigentes ha sido un factor eficiente en la inequidad e injusticia social prevaleciente en muchos de estos países. La inequidad, expuesta en párrafos anteriores, ha sido un generador de conflictos sociales en esas repúblicas y aún en hoy día, es el caldo de cultivo del que se alimentan los grupos de antisociales para desarrollar una práctica delictiva que tiene sumida a la región en una creciente ola de inseguridad ciudadana.

Como consecuencia del escaso desarrollo capitalista de estos países, durante siglos han tenido el predominio de una oligarquía agraria que conjuntamente con la presencia de aventureros e inversionistas foráneos, norteamericanos y europeos, han vulnerado en muchas ocasiones los más elementales derechos de los trabajadores de estas naciones. Cabe recordar que durante años estas repúblicas fueron conocidas con el peyorativo mote de repúblicas bananeras, por la incidencia que representaba la entonces multinacional americana, United Fruit Company. Este término fue acuñado por el cuentista estadounidense O. Henry sobre “república bananera”, establece que: “Otro rasgo notable en este estereotipo es que en la "*república bananera*" la corrupción es práctica corriente en cada aspecto de la vida cotidiana, siendo comúnmente desobedecidas las leyes del país”.

La referencia que se hace en el Libro Blanco al estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la incorporación de la *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales de 1998*, se refiere, básicamente a los siguientes aspectos<sup>343</sup>:

- a) La libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) La abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

---

<sup>343</sup>OIT, *Declaración de la relativa los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, Ginebra, 18 de junio 1998, disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/pub/boletin/143/pdf/bol2.pdf>

Al esbozar los aspectos esenciales de las relaciones laborales en cada una de estas naciones, se hace necesario indicar las innumerables referencias que se harán sobre el informe de los viceministros de trabajos de los países integrantes del DR-CAFTA, así como del documento elaborado por la OIT, a instancia de los países centroamericanos. Sin embargo, no se debe obviar que independientemente del valor documental que sobre la realidad laboral de la región ellos representan, son documentos que ofrecen la versión oficial de esa realidad y que por tanto, no ahondan en las causas que generan la marginalidad y exclusión de la clase trabajadora de esos países.

## **COSTA RICA**

Como se observa en la parte introductoria de éste acápite en el que se hace una breve descripción de la realidad social de las naciones centroamericanas durante las últimas décadas, Costa Rica ha sido el país que ha gozado de mayor estabilidad institucional, el último conflicto social que padeció fue la denominada “revolución del 1948”<sup>344</sup>, a partir de esa fecha se ha caracterizado por la paz reinante.

Durante décadas, a diferencia de las demás naciones centroamericanas, Costa Rica invirtió una parte importante de su presupuesto en inversión social, llegando al caso singular de no tener ejército. Sin embargo, el cambio de modelo productivo experimentado en toda la región, ha acrecentado la brecha entre ricos y pobres, afectando la relación laboral vigente en esa nación.

Son elocuentes los números presentados por la Fundación Friedrich Ebert sobre cómo ha impactado en Costa Rica el cambio de modelo productivo. Dicho informe señala que: “Los sectores más dinámicos de la economía, como las industrias de zonas francas, la nueva agricultura de exportación y el turismo, no han generado suficientes empleos para compensar la pérdida de oportunidades laborales en otros ámbitos, como el de la agricultura tradicional. En consecuencia, la tasa de desempleo abierto en el 2003 fue de 6,7%, la más alta de las dos últimas décadas, y la de subutilización de la fuerza de trabajo de 15%, frente a un 10,7% en 1990. Paralelamente, la creación de empleos es más

---

<sup>344</sup>La denominada revolución del 48, fue un levantamiento armado que durante 44 días sacudió a esa nación, como consecuencia de los comicios de ese año, en donde se alegó fraude en contra del candidato presidencial Otilio Ulate Blanco.

rápida en el sector informal (6%) que en el formal (5,3%)<sup>345</sup>. En el primer trimestre del 2017, el Instituto Nacional de Estadística y Censo de Costa Rica, ubicaba la Tasa de Desempleo Abierto en 9.70%<sup>346</sup>, casi el doble de la indicada por el informe de referencia en la fecha señalada.

La estabilidad política que ha tenido Costa Rica se refleja en su ordenamiento jurídico, siendo reconocida como una de las naciones de América Latina de más sólidas instituciones jurídicas, incluyendo las laborales. Los aspectos laborales en el sistema legal costarricense están contenidos en la Constitución Política de ese país, la cual constituye la disposición normativa de mayor jerarquía de su ordenamiento jurídico.

La Constitución Política de Costa Rica consagra en el título V sobre Derechos y garantías sociales, en su capítulo único de los artículos 56 al 72, una serie de derechos relativos a la relación laboral y a la seguridad social del trabajador costarricense. A través de ella se establece la función social del trabajo, la responsabilidad del Estado de consagrar el derecho a la libre elección del trabajo y de preservar y garantizar los derechos y garantías establecidos en los tratados internacionales y en el ordenamiento jurídico de Costa Rica.

El instrumento especializado en el mantenimiento de las relaciones laborales en Costa Rica es el Código de Trabajo. Este instrumento normativo para tales fines establece en su artículo 1 que “El presente Código regula los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores con ocasión del trabajo, de acuerdo con los principios cristianos de Justicia Social”.<sup>347</sup>

En el año 2003, Costa Rica junto a los demás países Centroamericanos firmantes del DR-CAFTA, solicitó a la Oficina Regional de la OIT la elaboración de un estudio

---

<sup>345</sup> *Reformas Sindicales y Acción Sindical en Centroamérica*, op. cit.

<sup>346</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo, disponible en: <http://www.inec.go.cr/>, fecha de consulta: [8/3/2017]

<sup>347</sup> Código de Trabajo de Costa Rica, Ley No. 2, Gaceta oficial No. 192 del 29 de agosto de 1943

comparativo de la legislación laboral<sup>348</sup> vigente en cada uno de los países que en ese momento estaban en proceso de negociación con los Estados Unidos para la firma del DR-CAFTA. Este estudio se centró básicamente en los cuatro derechos fundamentales, que son, el derecho de asociación, el derecho a organizarse, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a condiciones aceptables de trabajo. Estos derechos están contenidos en la citada *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998*. El estudio de referencia, señala que: “otorga una fuerte protección a los derechos fundamentales de la OIT en su Constitución y en su Código de Trabajo”.<sup>349</sup>

Mediante la ley núm. 7360 del 4 de noviembre de 1993, se reforma el Código de Trabajo de Costa Rica, en donde se incorporan las observaciones hechas por la OIT, relativas al convenio núm. 87 de la OIT, referente a la libertad sindical y la protección del derecho de la sindicación. Este tipo de decisión legislativa se enmarcaba dentro del contexto del DR-CAFTA en el que se discutían en ese momento, los aspectos vinculados a los principios fundamentales en el trabajo o Convenio de 1998.

La legislación laboral costarricense permite la existencia de sindicatos y el derecho de los trabajadores en afiliarse o de simplemente no pertenecer a sindicatos o desafiliarse (Art. 339 CT). A éste respecto el estudio de la OIT<sup>350</sup>, señala las recomendaciones que se han hecho en el sentido de agilizar los procesos judiciales relacionados con “discriminación anti sindical”.

Al momento de elaborar el informe de la OIT en el 2003, existían en Costa Rica 303 sindicatos con más de 167 mil afiliados. A estos fines se han tomado una serie de medidas destinadas a agilizar la aprobación de sindicatos. Entre estas están, el envío de documentos de aprobación por medio de fax y la notificación telefónica de cualquier papel faltante para completar los requisitos exigidos.

---

<sup>348</sup> Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo: *un estudio sobre la legislación laboral de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*, OIT, Ginebra, 2003

<sup>349</sup> Id.

<sup>350</sup> Id.

En el fortalecimiento del fuero sindical, cabe destacar la importante decisión adoptada por la Sala Constitucional, citada en el libro blanco<sup>351</sup>, en la que se estableció la ilegalidad del despido de un representante sindical, aunque se le haya pagado las prestaciones laborales. Asimismo, establecía la indicada sentencia de la Sala Constitucional, que si un trabajador es “despedido implícita o explícitamente” por su filiación a un sindicato o asociación, sea éste dirigente sindical o no, el despido es ilegal porque viola los derechos fundamentales del trabajador.

Hay un elemento aún pendiente de resolver en la legislación laboral costarricense y es su prohibición a que los extranjeros puedan acceder a posiciones dirigenciales dentro de los sindicatos, lo que constituye una violación al Convenio 87. En Costa Rica hay una presencia significativa de ciudadanos nicaragüenses, quienes constituyen un número representativo dentro de la población económicamente activa de esa nación. Por esa razón, el cumplimiento de ese Convenio en todas sus partes es importante.

El Ministerio de Trabajo de Costa Rica enfoca sus esfuerzos en constituirse en un instrumento de conciliación de diferencias laborales, a estos fines, ha establecido un Centro de Resolución de Conflictos (RAC).

En lo referente a la inspección, aspecto fundamental en el mantenimiento de relaciones laborales armónicas, y una de las principales funciones del Ministerio de Trabajo, actuando en coordinación con la Contraloría General de la República, se ha establecido una cláusula en los contratos públicos en la que se ordena a los contratantes con el Estado a que deben estar al día en todas las obligaciones en materia laboral y de seguridad social. En el año 2003, fecha en que se aumentó el presupuesto del ministerio de trabajo en un 25%, se incrementaron los recursos destinados a las inspecciones laborales, en la formación académica de los inspectores, lográndose que el 100% de éstos, sean titulados en derecho.

---

<sup>351</sup> *La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana*, op.cit.

En el precitado informe suscrito por los viceministros de trabajo de los países suscribientes del tratado, dentro de las conclusiones o recomendaciones para Costa Rica, se destacan:

- Separar las funciones de inspección con la de mediación.
- Acelerar los procesos judiciales, los cuales resultan lentos, pese a las mejoras introducidas en la ampliación del número de jueces en materia laboral.
- Capacitar los actores de la administración de justicia laboral, sobre todo en las normas laborales internacionales.
- Fomentar la cultura de cumplimiento de la ley, trabajando para ello en la difusión de información entre trabajadores y empleadores sobre sus derechos y obligaciones laborales.
- Promover la participación de la comunidad empresarial en los programas de responsabilidad social corporativa.

En adición a las recomendaciones emitidas en el informe de la Fundación Friedrich Ebert<sup>352</sup>, anteriormente citado, indica que en el periodo 2001-2003, los casos laborales tan solo representaron el 5% del total de expedientes introducidos por ante los tribunales costarricenses y que de ese porcentaje de demandas laborales, tan solo fueron resueltos el 28% de ellas, lo que evidencia la lentitud del sistema de justicia laboral.

Finalmente, Costa Rica tiene una Población Económicamente Activa de 2, 210,569 personas, correspondiente al 46.9% de la población total de la nación<sup>353</sup>. La población actual de este país, proyectada al 2016 es de 4, 890,379 habitantes<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana, op.cit.

<sup>353</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo, disponible en: <http://www.inec.go.cr/>, fecha de consulta: [8/3/2017].

<sup>354</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, “Datos preliminares 2016”, disponible en: <http://www.inec.go.cr/>, fecha de consulta [9/5/2017]

El ordenamiento jurisdiccional costarricense se encuentra conformado por la siguiente estructura jurídica<sup>355</sup>:

**Corte Suprema de Justicia**, es el órgano superior de justicia, conformado por veintidós magistrados. Estos magistrados se dividen en cantidad de cinco en cada una de las tres Salas de la Corte Suprema de Justicia y de siete jueces en la Sala Constitucional. La Sala Segunda es la responsable de conocer en casación las diferencias laborales aún no resueltas, pero con decisiones de tribunales de grados inferiores.

- **Tribunales**, estos funcionan como órganos jurisdiccionales de segundo grado o corte de apelación sobre los casos conocidos por los juzgados (civil, penal laboral, etc.). Funcionan de forma colegiada y están integrados por tres jueces, quienes conocen de las materias de su competencia.

**Juzgados**, son instancias de primer grado de distintas materias (civil, penal, laboral, etc.), integrados por un juez o jueza que conoce en primera instancia de la materia apoderada.

## EL SALVADOR

Tras arribar a los acuerdos de paz que pusieron fin al conflicto bélico que vivió esa nación Centroamericana en el año 1992, El Salvador ha tenido estabilidad política que le ha permitido reconstruir muchos aspectos de su vida social, incluyendo las relaciones laborales. A instancia del FMLN, en los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil salvadoreña, se plantearon la creación de un Foro de Concertación Económico y Social “que responda a las necesidades de la población”. Dentro del Foro, se abrió un espacio a la concertación laboral y se conformó un lugar de discusión integrado con representantes de los trabajadores, el gobierno y de los empleadores.

---

<sup>355</sup> Poder Judicial de Costa Rica, *Información General*, Colección sobre la Participación Ciudadana No.11, *Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia*, San José Costa Rica, 2002

El informe elaborado por los viceministros de trabajo y de comercio de los países concertantes del DR-CAFTA<sup>356</sup>, al referirse a los acuerdos alcanzados a través del Foro de Concertación en materia laboral, enuncian los siguientes:

- ✓ Reformas del Código de Trabajo en 1994, con base a la asistencia técnica suministrada directamente por la OIT.
- ✓ Ratificación en 1995 de trece convenios de la OIT y otros seis en los años subsiguientes.
- ✓ Creación del Consejo Superior del Trabajo, un consejo tripartito para institucionalizar el diálogo entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores.

El Salvador ha tenido un significativo cambio en su modelo productivo, situación ésta que se refleja en sus relaciones laborales, las cuales han producido en su marco legislativo, 11 modificaciones desde 1972 hasta el 2002. Esta nación adoptó el esquema neoliberal de las privatizaciones de sus empresas estatales básicas y ha tenido una presencia significativa de inversión extranjera a través de las maquilas. No obstante el predominio de políticas de corte neoliberal tendentes a producir en el Derecho del Trabajo disposiciones legislativas de flexibilidad laboral, el activismo del sector sindical ha impedido la adopción de cambios significativos en sus disposiciones jurídicas.

El estudio de la OIT realizado a solicitud de los países centroamericanos, al enfocar la situación del Salvador con respecto a los derechos laborales fundamentales, señala la limitación constitucional de establecer sindicatos en el sector público, área en la que solo permite la constitución de asociaciones de empleados<sup>357</sup>.

El Salvador ratifica el 24 de agosto de 2006 los convenios 87, relativo a la libertad sindical y al derecho de sindicación; el 98, sobre negociación colectiva; el 135, atinente a la protección sindical; y el 151, sobre procedimiento para las condiciones de empleos en la administración pública. Con la ratificación de estos convenios, El Salvador da un paso significativo en la garantía jurídica de aspectos esenciales de los derechos

---

<sup>356</sup> Id.

<sup>357</sup> Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo, op. cit.



fundamentales de los trabajadores. Pero aún persisten trabas constitucionales que impiden una total aplicación de los derechos fundamentales del trabajo, como la que establece el artículo 221 de la Constitución salvadoreña que prohíbe el derecho a huelga a los trabajadores públicos y municipales<sup>358</sup>.

El informe de los viceministros establecía que dentro de los retos en el fortalecimiento de las relaciones laborales en el Salvador están:

- Auspiciar foros públicos en el que se difundan las garantías sindicales, aún objeto de violaciones.
- Transparentar los procedimientos del registro de sindicatos por parte del Ministerio de Trabajo.
- Fortalecimiento de las normas laborales entre los empleados del sector público.
- Fortalecer el Ministerio de Trabajo con recursos y personal calificado.
- Mayores recursos y capacitación técnica al personal de los tribunales.
- Difundir entre trabajadores las garantías que les confieren las disposiciones normativas y Convenciones internacionales sobre sus derechos y vías de reclamarlos.
- Fomento de una cultura de cumplimiento de las legislaciones laborales por parte de los empleadores, jueces y empleados.

En cuanto a la Población Económicamente Activa- PEA-, El Salvador posee una fuerza laboral estimada en el año 2014 en 2,749,893 personas<sup>359</sup> al 2015, pero con una

---

<sup>358</sup> Constitución del Salvador, **comentada**, disponible en: <http://www.isd.org.sv/index.php/marco-juridico/constitucion/82-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/constituciones/1814-constitucion-de-el-salvador-comentada>

<sup>359</sup> Banco Mundial, Población Activa Total, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN>, fecha de consulta: [9/3/2017]

fuerza laboral dedicada a actividades informales cercana al 60%<sup>360</sup>. La Dirección General de Estadística de El Salvador, ofrece los siguientes datos sobre su mercado laboral al 2015<sup>361</sup>:

- Distribución de la PEA: Rural (34.2%) y Urbana (65.8%)
- Escolaridad de la PEA: 8.2 años
- Nivel de Ocupación: 93%
- Nivel de Desocupados: 7%
- Principales Ramas de actividad productiva: Comercio, Hoteles y Restaurantes (30.4%); Agricultura y Afines (17.3%); Industrias Manufactureras ( 16.1%) y Servicios Comunales y Salud (6.7%)
- Grupo Ocupacional: Trabajadores No Calificados (26.3%); Trabajadores de Servicios (27.8%); oficiales y operarios (13.8%); Agricultores 7.8%)

## **GUATEMALA**

En la parte introductoria de este capítulo se hacía referencia a la situación de convulsión social que vivió Guatemala durante cerca de cuatro décadas. Como consecuencia de ese estado de agitación y violencia, las relaciones laborales se vieron seriamente afectadas durante esos años de conflicto. Tanto las centrales sindicales como los grupos patronales fueron actores importantes del enfrentamiento vivido por esta nación. A más de veinte años de la firma del denominado Acuerdo de Paz Firme y Duradera (28/12/1996), que puso fin a la conflagración armada guatemalteca, aún persisten las huellas de esa situación de violencia. En la sociedad guatemalteca aún persisten parte de las causas que generaron ese conflicto bélico, como la desigualdad e injusticia social, situación que matiza las relaciones laborales de dicha nación.

---

<sup>360</sup> El Salvador.com, *El Salvador, el segundo con más desempleo de Centroamérica*", disponible en: <http://www.elsalvador.com/articulo/negocios/salvador-segundo-con-mas-desempleo-centroamerica-73468>, fecha de consulta: [9/3/2017]

<sup>361</sup> Dirección General de Estadística y Censo, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, junio 2016, disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

Guatemala continúa con un modelo de desarrollo agrícola, caracterizado por el bajo nivel de educación, lo que influye de manera directa en la propensión de los bajos salarios y de un creciente mercado laboral informal, cercano al 70% de la fuerza laboral<sup>362</sup>. Es destacable la presencia de las multinacionales en su rol de intermediación, aliadas con empresas nacionales, bajo el modelo de contratación de *outsourcing* para de ésta forma evitar responsabilidades laborales.

El estudio de referencia de la OIT<sup>363</sup> señala que pese a los avances experimentados en el marco jurídico de Guatemala (Constitución y Código Laboral), aún persisten aspectos legales que deben ser mejorados para lograr el cumplimiento cabal de los derechos fundamentales de los trabajadores consignados en distintos Convenios de la OIT. Entre las observaciones del informe se encuentran:

- Tanto la Constitución como el Código de Trabajo prohíben que los extranjeros ocupen cargos de dirección en la organización sindical y exigen que los dirigentes sindicales sean trabajadores de la empresa.
- En la votación de la huelga, la ley requiere que apoyen la huelga la mitad más uno del número total de trabajadores, en lugar de una mayoría calculada sobre el número de trabajadores que votan.
- Se observa el incumplimiento de sentencias judiciales firmes que ordenen la reinstalación de trabajadores despedidos por razones sindicales.
- Ampliación de la ley contra la discriminación que prohíbe la discriminación por razón de raza, religión, ideas políticas y situación económica.

La prohibición constitucional que limita a los extranjeros ser parte de la directiva de cualquier sindicato, de la que hace referencia el citado informe, constituye una violación al precepto de no discriminación establecido en todas las Constituciones Políticas de Centroamérica. Sobre este particular, señala Blanco Vado, “La participación

---

<sup>362</sup> Reformas Sindicales y Acción Sindical en Centroamérica, op. cit.

<sup>363</sup> Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo, op.cit.

sindical de los trabajadores no nacionales muestra alguna complicación en la región centroamericana”<sup>364</sup> .

La limitación de sindicación a los trabajadores inmigrantes, contrasta con la apertura a las empresas extranjeras, ya que no se le pone ningún tipo de impedimento legal a las multinacionales y se habla de ello como una de las bondades de la globalización. Sin embargo, no se aplica esta misma práctica a los trabajadores extranjeros, a los que no solo se limita o impide su participación en las direcciones de los sindicatos de las empresas en las que trabajan, sino que en algunos de estos ordenamientos legales se establece una proporción en las plazas laborales, la cual está dada en función de un determinado porcentaje de los trabajadores locales (en RD el 80% de los trabajadores de una empresa deben ser dominicanos), decisión ésta que no se asume frente al capital foráneo, el cual actúa de manera ilimitada. Pese a la recomendación dada con respecto a esta limitación de los trabajadores en el ordenamiento legal de Guatemala, aún sigue pendiente de modificación.

En lo referente al porcentaje de votos requeridos para aprobar la convocatoria a huelga en el que se exige la totalidad de la matrícula de empleados de una empresa, es un tanto injusto. Este porcentaje debe ser computado como se aplica en la parte electoral para los fines de una segunda ronda de votación, sobre el total de votos emitidos y no de la totalidad de los inscritos. Sobre este particular, así funciona el régimen electoral de algunas de estos Estados, como en el caso de la propia Guatemala, la República Dominicana, Costa Rica, entre otros.

La debilidad institucional que aún reina en Guatemala, así como en otras naciones de la región, permite el desacato de sentencias dictadas en materia laboral, sobre la reincorporación de trabajadores despedidos por cuestiones sindicales.

La no discriminación en materia laboral debe ampliarse a ámbitos tales como: el color, el sexo, la procedencia nacional y el origen social, tal y como establece el Convenio 111 de la OIT, del cual Guatemala es signatario. Sobre la necesidad de ésta ampliación

---

<sup>364</sup> Blanco Vado, Mario Alberto, *La libertad sindical en Centroamérica, su regulación y vigencia efectiva*, disponible en: <http://www.cesdepu.com/revelec/centrom.htm>

la establece la encuesta presentada por Latinobarómetro<sup>365</sup> en donde al referirse a Guatemala indica que las mayores causas de discriminación se encuentran en:

1. Ser menor de 30 años (26%) de los encuestados.
2. Ser extranjero (24%)
3. El sexo (26%)
4. El color de la piel (11%)

En el pasado, fruto de la situación de violencia del país, se producían constantes agresiones a miembros del sector sindical, sin embargo, en los últimos años éste tipo de práctica anti sindical y anti legal ha disminuido en Guatemala. No obstante los distintos riesgos que ha tenido que enfrentar el movimiento sindical guatemalteco, se ha caracterizado por su activismo y dinamismo. Cuatro centrales sindicales y trece federaciones laborales aglutinan los cientos de sindicatos que conforman el aparato laboral organizado de esa nación.

Dentro de las limitaciones administrativas que debe superar Guatemala para conseguir una verdadera estabilidad jurídico-laboral, está el aumento del número de tribunales y de jueces laborales, así como la capacitación de los mismos en jurisprudencia laboral.

El estudio elaborado por la OIT del cual se han hecho múltiples referencias y el informe de los viceministros de trabajo de los países concertantes del DR-CAFTA, coinciden en señalar la necesidad del reforzamiento del programa de estudio de las facultades de derecho en lo atinente al derecho laboral y a las normas internacionales de trabajo, a fin de que los futuros profesionales de las ciencias jurídicas, egresen de las universidades en condiciones de contribuir con la correcta aplicación del derecho del trabajo.

Sigue constituyéndose en un gran reto para el Ministerio de Trabajo de Guatemala, la aplicación de las normas laborales en las relaciones laborales agrícolas,

---

<sup>365</sup> [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org), 2008

lugar en donde se producen aún grandes injusticias en perjuicio de los trabajadores agrícolas, sobre todo los indígenas.

El referido informe de los viceministros de trabajo<sup>366</sup>, al enfocar los retos y desafíos del sector laboral en Guatemala, concluye haciendo referencia a la necesidad de erradicar las huellas dejadas por décadas de violencia armada, aún presentes en las relaciones laborales de esa nación, ya que sin ello no será posible hacer que las instituciones jueguen cabalmente su rol y se pueda construir una cultura de fomento y cumplimiento de la ley.

El Banco Mundial estimaba en el 2014 en 6,827,724 persona, la fuerza laboral guatemalteca<sup>367</sup>. Los siguientes datos tomados de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2014, reflejan la situación del mercado laboral de Guatemala<sup>368</sup>:

- Desempleo Abierto: 2.9%.
- Sectores productivos que mayor empleo generan son: agricultura (31.2%); Comercio (26.4); Industrias manufactureras (14.4%) y Administración Pública (10.7)
- Población Informal: 4, 035,118 (65.8%)

De estos datos se destacan dos aspectos, el alto porcentaje de la población dedicada a actividades productivas informales y que la principal actividad productiva de Guatemala es la agrícola, situación que hace inferir un alto porcentaje de ruralidad de su población.

## HONDURAS

Honduras, pese a tener las mismas estructuras de desigualdad e inequidad que produjeron los conflictos armados en Guatemala, Nicaragua y el Salvador, no se

---

<sup>366</sup> La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana, op.cit.

<sup>367</sup> Banco Mundial, Población Activa Total, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=GT>, fecha de consulta: [14/3/2017]

<sup>368</sup> Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2014, Guatemala, 2015, disponible en: <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/07/22/YXFVZe0clfRDUPYuNwuVak3gjNsF8g2w.pdf>, fecha de consulta: [10/3/2017]

presentaron episodios bélicos de la misma intensidad que los acontecidos en esas naciones. Durante las últimas décadas había gozado de relativa estabilidad política hasta que las fuerzas militares de esa nación, en contubernio con diputados, depusieron el 28 de junio de 2009 al presidente Manuel Zelaya, propiciando unos cuestionados comicios electorales en los que posteriormente se eligió a Porfirio Lobo.

Honduras al igual que los demás países de la región, ha vivido el modelo impuesto de privatización que con la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural<sup>369</sup>, agudizó la de por sí precarias condiciones de los trabajadores hondureños. La presencia de maquilas aglutinadas en parques industriales y bajo regímenes especiales, ha provocado la vulneración de las normas laborales al imponer jornadas de trabajo por encima de las legales y de pagar salarios de baja calidad. Este tipo de actividad requiere una presencia masiva de mujeres, lo cual por su propia manera de actuación, contribuye en el deterioro de las condiciones de trabajo femenino, las cuales de por sí son inferiores a las de los hombres dentro del contexto de las relaciones laborales en esa nación.

La Población Empleada Activa-PEA- hondureña, estimada a junio del 2016, es 3,944,835 trabajadores, de los cuales el 60.05% son hombres y el 39.95% mujeres. De esa PEA, el 92.62% están ocupados, el 46.49% como asalariados y 46.13% como no asalariados. Mientras la PEA no ocupada, se encuentra ubicada en dicha fecha en el 7.38%<sup>370</sup>. En cuanto a la ubicación de la PEA de Honduras, el 55.2% reside en la zona urbana y el 44.8% en la rural<sup>371</sup>. Estos datos reflejan la presencia importante de una fuerza laboral agrícola. Conforme a la citada fuente, la agricultura, Caza, Pesca y Silvicultura con una participación del 26.7% de la población ocupada, representa la actividad de mayor concentración de la fuerza laboral hondureña. Al referido renglón productivo, le siguen el comercio, hoteles y restaurantes con el 20%; Industria

---

<sup>369</sup> Esto se refiere a las recetas impuestas por el FMI a las naciones de tercer mundo a raíz de la crisis de la deuda externa de los años 80

<sup>370</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Mercado Laboral 2016*, disponible en: [http://www.ine.gob.hn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=95](http://www.ine.gob.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=95), fecha de consulta: [10/3/2017]

<sup>371</sup> Id.

manufacturera con el 14.3%; y el transporte y comunicaciones con el 2.8%, entre otras de menor participación laboral.

La mora judicial es otro de los elementos que caracteriza las relaciones laborales hondureñas, refiere el estudio de la Fundación Friedrich Ebert que pese a la baja cantidad de casos presentados durante los años 1999-2001 (12,724), tan solo fueron resueltos o conocidos 4,610, lo que representa un 36% del total de expedientes introducidos ante las jurisdicciones laborales de ese país.

El informe de la OIT<sup>372</sup> al referirse a la situación laboral de Honduras, señala que tanto la Constitución como el Código de Trabajo garantizan los derechos fundamentales de los trabajadores hondureños. Dicho informe hace algunas consideraciones pertinentes sobre aspectos laborales que deben ser mejorados para garantizar una absoluta garantía jurídico-laboral. Entre estas consideraciones se encuentran las que limitan la aplicación del Código de Trabajo a las actividades agrícolas que no empleen más de diez trabajadores de manera permanente en cada unidad de producción, estos casos, solo se aplica el salario mínimo, no otras conquistas y derechos; el mínimo establecido de más de treinta empleados para la constitución de sindicatos; el impedimento a los extranjeros a que ejerzan funciones de dirección dentro de los sindicatos; la cantidad mínima requerida de dos tercio de la totalidad de un sindicato para la convocatoria a huelga; y la negación del derecho de titularidad a las federaciones y confederaciones de llamar a huelgas; las limitaciones del derecho a huelga en sector público, más allá de los servicios esenciales; y la negación a la existencia de dos o más sindicatos dentro de empresas con un número significativo de empleados.

El movimiento sindical hondureño se caracteriza por su activismo, aglutinando alrededor de tres grandes confederaciones sindicales en las que se encuentran organizados más del 8% de la fuerza laboral formal de ese país.

Finalmente el informe de la OIT solicitado por los países centroamericanos, plantea los siguientes retos para el fortalecimiento de las relaciones laborales en Honduras:

---

<sup>372</sup>La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana, op. cit.



- Cambios en la legislación laboral.
- Fortalecer el Ministerio de Trabajo sobre todo el área de inspección laboral.
- Aumentar la limitada capacidad de mediación.
- Fortalecer la capacitación de los jueces laborales.
- Fomentar una cultura de cumplimiento de las legislaciones laborales.

A éste respecto, cabe comentar que el reto de Honduras, al igual que los demás países de Centro América, incluyendo la República Dominicana, no está tan solo en la actualización o modernización de su aparato jurídico en materia laboral, sino en que las disposiciones normativas se cumplan y para ello se necesita empoderar a toda la población, a través de las academias, partidos políticos, ONG y otras instancias sociales de la necesidad de institucionalización de nuestros países.

## NICARAGUA

Nicaragua, al igual que otras naciones vecinas, se ha levantado de décadas de autoritarismo y conflictos sociales, logrando, al menos, una relativa estabilidad política en los últimos años.

Las relaciones laborales nicaragüenses se han visto afectadas por la condición de pobreza que vive una buena parte de la población, en donde los trabajadores son precisamente los más perjudicados de esta situación.

A Nicaragua al igual que a las otras naciones de la región se le impuso el modelo de privatización neoliberal, acrecentando su situación de pobreza, a lo que se añadieron los ajustes impuestos por el FMI, como consecuencia de su asfixiante deuda externa.

La Población Económicamente Activa de Nicaragua se estimaba en el 2014 en 2,657,353<sup>373</sup> trabajadores. El índice de desempleo para ese año era de 7.1%<sup>374</sup>.

---

<sup>373</sup> Banco Mundial, *Población Activa Total*, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=GT>, fecha de consulta: [14/3/2017]

<sup>374</sup> Instituto Nacional de Desarrollo, *Anuario Estadístico 2015*, Sección Empleo, disponible en: <http://www.inide.gob.ni/Anuarios/Anuario%20Estadistico%202015.pdf>, fecha de consulta: [10/3/2017]

El desempleo y el empleo informal que conforme a cifras oficiales ronda el 65% de la población económicamente activa, han orientado a diversos gobiernos en ver en el modelo de zonas francas un alivio a la situación laboral de esa nación, aún sea en detrimento de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Desde el punto de vista jurídico la Constitución y el Código de Trabajo de Nicaragua confieren un aceptable grado de protección a los derechos fundamentales consignados por la OIT.

El movimiento sindical nicaragüense se caracteriza por su activismo: entre los años 1990 y 2002 se registraron unos 2,197 sindicatos en el Ministerio de Trabajo.

Ha habido una iniciativa en Nicaragua importante desde el punto de vista del fomento de una cultura primero de conocimiento y luego de cumplimiento de las normas laborales, a través de la inclusión en el currículo de educación media de la enseñanza del Código Laboral. Este programa es realizado bajo el auspicio de los gobiernos de Estados Unidos y España.

Dentro de las limitaciones y retos que señala el estudio de la OIT para Nicaragua, se encuentran:

- Trabajar en la capacitación y el aumento de los jueces laborales.
- Aumentar la capacidad de inspección del Ministerio de Trabajo, destinando para ello más recursos económicos.
- Fomento de una cultura de cumplimiento de las disposiciones fundamentales en materia laboral.

## **LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA**

La otra pata que integra el DR-CAFTA lo representa los Estados Unidos de Norteamérica, país que en su rol imperial ha privilegiado este tipo de acuerdo a fin de garantizar un adecuado mercado para sus productos y los intereses de las multinacionales, cuyo gobierno representa. Sería inconcluso el desarrollo de este acápite si no refiriéramos, aunque sea brevemente, el marco de las relaciones laborales de los Estados Unidos, primero porque es parte de las naciones firmantes del Tratado; y

segundo por lo que en sí representa esta nación para los países de ésta región, caracterizados por una dependencia casi absoluta con su economía.

Se expresa al inicio del desarrollo de este acápite, que los Estados Unidos es una República Federal, constituida por 50 estados, los cuales tienen una relativa independencia, legislativa, jurídica y ejecutiva. Estos estados tienen un hilo conductor que es la Constitución y las funciones del Poder Ejecutivo, ejercido por el presidente de la nación y la incidencia de un fuerte Poder Legislativo, que a diferencia de las naciones de América Latina y en particular de las centroamericanas, sí ejerce un poder real. La Constitución Federal establece la estructura de gobierno y su rango de competencia y la limitación de cada estado dentro de su ordenamiento jurídico. Esta Constitución opera desde 1787, en la que se le han incorporado hasta la fecha unas 27 enmiendas. La legislación laboral de los Estados Unidos es básicamente estatal, es decir cada estado dicta sus propias leyes laborales, siempre que éstas estén enmarcadas dentro de las disposiciones normativas federales, funcionando como especie de un derecho supletorio que llega hasta donde no norman las leyes federales<sup>375</sup>.

Las relaciones colectivas laborales en los Estados Unidos se rigen primordialmente por la ley federal Labor Relations Act (ley de relaciones laborales) o conocida como Wagner Act en nombre de su propulsor el senador Robert F. Wagner, la cual fue adoptada en el año 1935<sup>376</sup>. Esta ley, que se inscribe dentro del contexto del New Deal o Nuevo Contrato, establece el marco normativo de las relaciones laborales colectivas dentro de los estados de la unión. Dicha ley ha sido objeto de varias modificaciones, pero en esencia continúa normando los aspectos colectivos del derecho laboral americano.

Durante años el movimiento sindical de los Estados Unidos ha estado organizado alrededor de la fusión de dos importantes centrales sindicales, la AFL-CIO (1955). Aglutina a 54 federaciones nacionales e internacionales de trabajadores de Estados

---

<sup>375</sup> Sardegna, Miguel A., *Las relaciones laborales en el Mercosur*, Ediciones La Roca, Buenos Aires, Argentina, 1995

<sup>376</sup> National Labor Relations Act 1935, disponible en: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=67>.

Unidos y Canadá, con una matrícula directa de más de 10 millones de afiliados. En el año 2005 sufrió una importante escisión al desafiliarse varios de los más importantes gremios afiliados. La población laboral de los Estados Unidos en 2014, sobre pasa los 161,074,378 MM de trabajadores<sup>377</sup>. La población total de los Estados Unidos, se estimaba en el año 2015 en 321,418,820, con un PIB en el 2014 de 17,393 billones de dólares, la economía más grande del mundo<sup>378</sup>.

El esquema neoliberal impuesto al mundo por los Estados Unidos, contrario a lo que se pueda creer, afecta a su propia clase trabajadora, no solo por los efectos de la crisis que en el seno de la sociedad norteamericana ocasionó la denominada crisis de los *subprime*, fruto de las desregulaciones del capital financiero impuesta por el neoliberalismo, sino por el esquema de este sistema que cambió el modelo de Estado de Bienestar Social, prevaleciente en ese país, en sus años dorados.

A este respecto, importantes dirigentes sindicales de ese país han catalogado la situación laboral de su nación en los siguientes términos:

“Los trabajadores de este país están en una situación grave, y gran parte del problema viene de que el movimiento sindical está en una situación grave. Creo que en la década de 1990 el país fue anestesiado por el Presidente Clinton, por el Secretario de Trabajo Reich y por algunos otros que repetían sin cesar que no debíamos preocuparnos por la pérdida de buenos puestos de trabajo en la industria puesto que estábamos en la era de la economía del conocimiento, y que si conseguíamos alcanzar unos mínimos índices de educación la gente estaría preparada para encontrar buenos empleos, buenas condiciones de trabajo y salarios altos. Lo decían para preparar el terreno de proyectos como el TLC [Tratado de libre comercio de América del Norte]”<sup>379</sup>.

Continuaba diciendo John Wilhel, presidente de United Here:

---

<sup>377</sup>Banco Mundial, *Población Activa Total*, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=GT>, fecha de consulta: [14/3/2017]

<sup>378</sup> Id.

<sup>379</sup> Fain Fanace, “Un debate sobre el futuro del sindicalismo en los Estados Unidos”, periódico alternativo The Nation, traducción de Jordi Mundo, agosto, 2005

“Pero en Estados Unidos todo el mundo sabe que se están exportando puestos de trabajo de todo tipo, y muy particularmente puestos de trabajo del sector del conocimiento, que se suponía que iban a ser el futuro de nuestra economía. Vemos la otra cara de la globalización en nuestra propia casa, los restos del sueño de la clase media que floreció en este país después de la Segunda Guerra mundial. Debemos recuperar las condiciones en las que creció mi generación: si trabajas duro y te atienes a las normas lograrás tu pedazo de sueño americano. No creo que sea posible una recuperación de las oportunidades de la clase media sin un movimiento sindical más grande y más fuerte”.

Observadores y analistas de la política de los Estados Unidos consideran que el triunfo del presidente Trump tuvo que ver con las acciones de corte nacionalista propuestas, como la construcción del muro en su frontera con México y el endurecimiento de las leyes antiinmigrantes ilegales y con sus propuestas contrarias a los TLC. Precisamente, el triunfo electoral de Trump se lo proporcionaron básicamente los estados, otrora industriales, ubicados a lo largo del Medio Oeste de la unión, afectados por el proceso de migración industrial, incentivadas por los TLC . Dicho proceso, el cual tratan de detener las cláusulas laborales de estos tratados comerciales, no dejó de afectar a esas ciudades ubicadas dentro del cinturón industrial de los Estados Unidos, en las que ganó Donald Trump. Una de sus primeras medidas fue anunciar la salida de los Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica –TPP-, por sus siglas en inglés.

En el diario BBC<sup>380</sup>, en su edición español, se señalan las causas que motivaron la victoria del Trump, entre estas, conforme a dicho diario, el desencanto de la situación económica que motivó a votar a su favor a los estadounidenses de raza blanca sobre los 50 años de edad en las ciudades posindustriales, quienes compraron el discurso proteccionista del actual presidente de los Estados Unidos; la construcción del muro en la frontera mexicana; entre otras razones.

---

<sup>380</sup> Diez, Beatriz, BBC Mundo, *Elecciones en Estados Unidos: 5 razones que explican la victoria de Donald Trump*, fecha de publicación 9/11/2016, disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37917754>.

## 2.6.- Las relaciones laborales en la República Dominicana

La República Dominicana comparte con Haití la isla de Hispaniola, de la cual ocupa 48,442 kilómetros cuadrados, lo que representa una superficie porcentual de aproximadamente la dos terceras parte del territorio que comparten ambas repúblicas. Conforme al último censo de población y vivienda, la República Dominicana tiene 9, 378,819 habitantes<sup>381</sup>. De la población total indicada en el referido censo, su población económicamente activa (PEA) para el 2010, era de 4, 388,688 personas, compuesta por una masa laboral de 2, 668,948 hombres y 1, 719,740 mujeres<sup>382</sup>. Luego, según el Banco Mundial, PEA pasó a 4, 710,194<sup>383</sup>. La tasa de pobreza, conforme al organismo multilateral estaba ubicada en el año 2015 en 32.4%. La tasa aproximada de desempleo del país se sitúa en el orden del 15% de su población económicamente activa. Resalta el hecho que del 15% del promedio ponderado de desocupados, si se desglosa por género, las mujeres aportan el 23% de los desempleados y los hombres, solo el 9%.

El Departamento de estadísticas del Banco Central dominicano, presenta un dato relevante en relación al nivel educativo de la población económicamente activa (PEA) y es que el 40% de la fuerza productiva tan solo ha alcanzado un nivel de educación primaria, no especificando cuando se refiere a ese porcentaje, si esa parte de la población finalizó ese nivel de estudio básico. En ese mismo sentido, indica dicho departamento que solo el 26% de ese segmento logró el nivel medio o secundario de enseñanza.

El 20% de la población económicamente activa ha logrado obtener instrucción universitaria y de post grado. Asimismo, indica la citada fuente que el 7% de la PEA, no ha alcanzado ningún grado de escolaridad.

El nivel de instrucción es importante dentro del marco de las relaciones laborales, sobre todo en un país que ha abierto su mercado, a través del DR-CAFTA, a

---

<sup>381</sup>, Oficina Nacional de Estadísticas, *IX Censo Nacional de Población y Viviendas*, 2010.

<sup>382</sup> Banco Central de la República Dominicana, Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas, octubre 2010

<sup>383</sup> Banco Mundial, Población Activa Total, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=GT>, fecha de consulta: [10/3/2017]

otros países, incluyendo el de mayor desarrollo económico del planeta (EU) y que sus expectativas con respecto a éste tratado, son precisamente las de atraer inversión extranjera como medio de disminuir el desempleo, razón ésta por la que su nivel de competitividad dependerá de manera especial del grado de calificación de su mano de obra y los empleos que se puedan crear serán de baja calidad salarial y productiva. Además de esto, a menor grado de instrucción, los salarios tienden por lo general a ser más bajos y en muchos casos el conocimiento de los trabajadores de sus derechos bien podría estar asociado a su nivel de instrucción.

Las estadísticas más recientes de la Oficina Nacional de Estadística con respecto al porcentaje de la población ocupada por rama de actividad se presentan en el siguiente cuadro<sup>384</sup>.

**Cuadro No. 2.1. Sector productivo y tasa de ocupación**

SECTOR PRODUCTIVO	% EN RELACION A LA TASA DE OCUPACION
Agricultura	13%
Industria Manufacturera	10%
Turismo(Bares, restaurantes y hoteles)	6%
Actividad Financiera	2%
Otros Servicios	23%
Sin Actividad	8%
Comercio	21%

Como se observa, solo el 23% de la población ocupada labora en una actividad económica con algún grado de potencialidad de exportación (agricultura e industria), después, el gran grueso de la población en capacidad productiva desempeña funciones en áreas locales, preponderantemente de servicios.

<sup>384</sup> Oficina Nacional de Estadística, *Población Ocupada según actividad económica 2015*, disponible en: <http://www.one.gob.do/Estadisticas/9/mercado-de-trabajo->, fecha de consulta: [10/3/2017]

Hay dos elementos que ejercen una incidencia muy directa en los distintos aspectos de las relaciones laborales en la República Dominicana, tanto en lo aspecto económico como en el jurídico: el mercado laboral informal y la inmigración haitiana.

El mercado informal, representaba para el año 2007 como sector productivo la más importante fuente de generación de empleos en el país. Según un informe elaborado conjuntamente por la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) y el Banco Mundial, “entre la mitad y dos tercios de los trabajadores dominicanos en las áreas urbanas trabajan en condiciones de informalidad”<sup>385</sup>.

El empleo informal tiene un impacto significativo en la relación laboral dominicana, tanto por su peso dentro de la actividad productiva, como por el hecho de que estos trabajadores están fuera de la seguridad social y de otros beneficios contenidos en la legislación laboral del país. Observemos que al respecto refiere el señalado estudio: “en la zona urbana del país, alrededor de 54% del total de 2,262,534 trabajadores urbanos con más de 14 años carecen de licencia o contrato, y no reciben la mayor parte de los beneficios que contempla la legislación laboral. En particular, alrededor de 65% de estos trabajadores no se encuentran cotizando a la seguridad social como preparación para la vejez, y casi la mitad trabajan en establecimientos pequeños o como por cuenta propia en ocupaciones de baja calificación”.

A casi diez años del referido informe, la población dedicada a actividades informales continua siendo importante, conforme a datos de la Oficina de Estadísticas, dicha población representa el 54% del total de la población ocupada<sup>386</sup>. Dado el alto nivel de la PEA, concentrada en una actividad con escasa o ninguna regulación, una parte mayoritaria de la población laboral dominicana queda en situación de indefensión legal.

El otro aspecto al que nos referíamos sobre la incidencia directa que ejerce en la relación laboral dominicana es la importante presencia de ciudadanos haitianos en

---

<sup>385</sup> Secretaría de Estado de Economía y Planificación, Banco Central y Banco Mundial, *La informalidad en la República Dominicana: Un desafío para el Desarrollo y la Equidad Social*, Santo Domingo, julio 2007.

<sup>386</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, *Calidad del empleo y relaciones laborales 2015*, disponible en: <http://www.one.gob.do/Estadisticas/221/calidad-del-empleo-y-relaciones-laborales>, fecha de consulta: [10/3/2017]



territorio dominicano. Estos, inicialmente realizaban actividades económicas que tradicionalmente los nacionales dominicanos no ejecutaban (corte y siembra de la caña de azúcar) por el nivel de marginalidad en que se desarrollan dichas actividades. Pero ya no solo se restringe a ésa u otras áreas agrícolas como había sido anteriormente, sino que ocupa importantes espacios en la actividad turística y de servicios en sentido general, así como en el propio mercado informal al que se ha hecho referencia.

Ahondar en las razones que generan la inmigración de haitianos hacia la República Dominicana no es tema de éste trabajo, solo diré que son las mismas que las habituales entre pueblos vecinos de desigual nivel de desarrollo político o económico. En el caso de Haití y la República Dominicana han convergido por décadas esos dos factores.

El desarrollo asimétrico entre ambas naciones (el ingreso per cápita del dominicano es 5 veces superior al del haitiano; las expectativas de vida en la RD, exceden a la media de Haití en 14 años; el analfabetismo de los haitianos ronda el 49%, en tanto el de los dominicanos está entre un 13 a 15%<sup>387</sup>), ha dado lugar a un intenso proceso migratorio, protegido y animado por las élites de ambas naciones.

Si a esas cifras se le suma la secular inestabilidad política que ha tenido el vecino país y la fragilidad de una endeble línea fronteriza de 388 kilómetros de largo, matizada de corrupción civil y militar a ambos lados, se explica la presencia masiva de haitianos, en su casi generalidad indocumentados, en suelo dominicano.

La condición de ilegalidad de la mayor parte de los haitianos residentes en territorio nacional hace difícil que se pueda establecer, aún de manera aproximada, una cifra más o menos confiable de esa presencia en el país. Hay quienes la sitúan en una cantidad que fluctúa entre quinientos mil y un millón de nacionales haitianos en territorio dominicano. Me atrevo a afirmar que después del terremoto que devastó a esa nación esa presencia se ha incrementado notablemente en el territorio nacional.

Cual sea la cifra de dicha presencia, la verdad es que ella tiene una incidencia directa en las relaciones laborales del país, pues es aprovechada por sectores

---

<sup>387</sup> Wooding, Bridget et al, *Inmigrantes haitianos y dominicanos haitianos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*, Cooperación Internacional para el Desarrollo y Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, Santo Domingo, 2004

productivos para pagar salarios por debajo del establecido en la ley, creando de esta manera una consiguiente tendencia hacia la baja en los sueldos de determinadas áreas productivas del país.

## Capítulo 3

### 3. EL DR-CAFTA Y LA CUESTION LABORAL

#### 3.1. El capítulo laboral del DR-CAFTA, alcance y naturaleza jurídica.

Durante el proceso de negociación del DR-CAFTA el aspecto que menos interés despertó en las naciones centroamericanas fue el tema laboral. La atención de estas naciones se centró en el aspecto comercial del acuerdo, en los periodos de desmontes arancelarios de los productos y artículos colocados en las distintas canastas<sup>388</sup>. Las expectativas de los países centroamericanos y de la República Dominicana con respecto al tratado, estuvieron enfocadas en la inversión extranjera que a través del mismo se generaría y en los empleos que mediante dicha inversión se crearían.

Para las naciones suscribientes del tratado, con la excepción de los Estados Unidos, el tema laboral no solo era ajeno a su interés, sino que veían en las cláusulas laborales un medio del gobierno estadounidense de evitar el traslado de empresas establecidas en su territorio hacia la región centroamericana. Ya los Estados Unidos habían tenido la experiencia del NAFTA en lo referente a la inclusión de cláusulas laborales en acuerdos de este tipo. Para algunos autores, como el jurista costarricense Esteban Calvo, la inclusión del tema laboral en el DR-CAFTA fue debido a presión ejercida por la Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales -AFL-CIO-<sup>389</sup>.

Sumado al desinterés de los gobiernos de la región en la cuestión laboral dentro del tratado, el movimiento sindical, en el caso específico de la República Dominicana, estuvo totalmente ausente en las discusiones del acuerdo sobre el aspecto laboral inserto en el DR-CAFTA. Una muestra de dicho desinterés es lo que refieren Pavel Isa y Felipe Santos sobre que de tres dirigentes de las principales centrales sindicales de la República Dominicana cuestionados sobre si el Ministerio de Trabajo efectuó consultas con los actores sociales sobre los aspectos sociolaborales del tratado, dos contestaron diciendo que no se había realizado ningún tipo de consulta y un tercero respondió que

---

<sup>388</sup> Isa Contreras, Pável y Santos Reyes, Felipe, *DR-CAFTA*, op. cit. p. 30

<sup>389</sup> Calvo R., *El CAFTA y los objetivos laborales*, Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), Unidad de Formación, Costa Rica, 2006.

no tenía conocimiento. La inserción del capítulo laboral del DR-CAFTA fue una iniciativa de los Estados Unidos por las circunstancias expuestas, y no como respuesta a las exigencias del movimiento sindical de los Estados pactantes o a la preocupación de sus gobiernos. Los tres objetivos que pautan la incorporación de las cláusulas laborales del DR-CAFTA discutidas por los ministros de trabajo, son:

1. Establecer un marco de normas y principios que promuevan la protección y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos, a través de la respectiva legislación laboral de cada uno de los países, tomando en consideración las diferencias en tamaño y desarrollo de éstos.
2. Fomentar la cooperación entre las Partes para el desarrollo de proyectos de interés mutuo en el área laboral.
3. Reafirmar que el marco de normas y principios adoptados en materia laboral no constituya ni permita la adopción de medidas que afecten el comercio entre las Partes.

En el primero de estos objetivos se aborda el tamaño y las diferencias en el desarrollo de los países concertantes como especie de eximente en el cumplimiento o asunción de determinados estándares laborales. Sin embargo, en ninguno de los artículos que rigen el tratado se alude a esa situación. Ahora bien, el cumplimiento de los derechos laborales no debe estar supeditados al tamaño geográfico o al desarrollo socio-económico de un determinado país. Este cumplimiento es más imperioso, cuando se trata de los derechos fundamentales de los trabajadores, los cuales son vinculantes para todos los Estados miembros de la OIT.

En el segundo de los objetivos planteados se aborda el tema de la colaboración en el cumplimiento de las disposiciones normativas laborales de los países Partes del tratado. Las cláusulas laborales que se corresponden con dicho objetivo, plantean la elaboración de una estructura institucional compuesta por tres órganos: el Consejo de Asuntos Laborales, la Unidad Ministerial por cada Parte y un Comité Nacional de Carácter Opcional y Consultivo. Un aspecto destacable de este objetivo, es el tema de cooperación, aunque, no se establecen las vías de su consecución, ni el modo de financiamiento, salvo las contenidas en el apartado 20.17 del tratado, en donde se refiere

que las sanciones pecuniarias que resulten de las violaciones laborales o medio ambientales, sean destinadas a promover actividades laborales o del medio ambiente. Esto es algo vago porque lo que no cuenta con el debido financiamiento no es realizable.

El tercer objetivo propugna a favor de que las normas laborales no sean utilizadas para afectar el comercio entre las Partes. Este punto de discusión recogía la preocupación de los representantes de Centroamérica de que los estándares laborales que debía asumir la región no fueran utilizados con fines proteccionistas. Este objetivo evidencia la preocupación de los ministros de la región de que la cuestión laboral planteada por los Estados Unidos, pudiese afectar la actividad comercial de los países concertantes. La inquietud de los representantes centroamericanos en estas discusiones, estuvo centrada más en atraer la inversión de empresas extranjeras que en la protección de los derechos de los trabajadores de sus países.

Las cláusulas laborales del DR-CAFTA están contenidas en el capítulo dieciséis (16) de dicho acuerdo, las cuales están agrupadas en ocho artículos. Por la importancia que representan dichos artículos para este trabajo, se enumeran y analizan a continuación<sup>390</sup>.

**Artículo 16.1: Declaración de Compromisos Compartidos**<sup>391</sup>. Este artículo está dividido en dos numerales:

1. “Las Partes reafirman sus obligaciones como miembros de la OIT y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales”. Los compromisos laborales que deben ser asumidos por los Estados Pactantes están contenidos en el artículo 16.8 del tratado.
2. “Las Partes afirman pleno respeto por sus Constituciones”. “Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer sus propias normas laborales y, consecuentemente, de adoptar o modificar su legislación laboral...” Concluye este numeral aduciendo la garantía de las Partes de que sus leyes incorporen

---

<sup>390</sup> DR-CAFTA, CD del acuerdo, op. cit.

<sup>391</sup> Todas las referencias y citas in extenso de las cláusulas laborales, son extraídas del mismo cuerpo del tratado, reproducido en CD por el Ministerio de Industria y Comercio de la Rep. Dom.

normas laborales “consistentes con los derechos internacionalmente reconocidos”.

Los Principios y derechos fundamentales a los que se refiere el numeral (1) del artículo en cuestión, es a la Convención de la OIT de 1998.

Ya en el acápite 1.3 del capítulo (1) del presente trabajo, se describían los derechos fundamentales de la Convención de la OIT de 1998 (libertad de asociación, eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en materia de trabajo).

Ahora abundaremos en la significación e importancia de los derechos fundamentales establecidos en la citada convención de la OIT. Recordando la definición de Rodríguez Mancini sobre los derechos fundamentales, anteriormente, en dicha definición, el autor para establecer el alcance de los Derechos Fundamentales Laborales, parte de una definición general sobre Derecho Fundamental indicando que: “La doctrina y la legislación se refieren a ciertos derechos que, por su trascendencia, su jerarquía en el conjunto de los que son atribuidos a la persona humana, constituyen un núcleo central, esencial que deben ser protegido de manera especial y fuerte frente a los eventuales ataques provenientes, sobre todo, del Estado”<sup>392</sup>. El referido autor define los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Convención del 1998 de la OIT, como “aquellos derechos que constituyen la base de convivencia en el terreno laboral”.<sup>393</sup>

Sin convivencia laboral no hay paz social y por tanto la vida misma de las naciones se ve afectada. Los derechos fundamentales a los que se refiere la convención de la OIT son equivalentes a los derechos humanos y, por tanto, inherentes a la dignidad humana. Es responsabilidad del Estado su protección no solo en el ámbito de las relaciones laborales públicas o privadas, sino en todo su contexto.

Es significativo que, en un acuerdo comercial, en donde se generarán relaciones laborales fruto del mismo, estén contenidas cláusulas que reafirmen el cumplimiento de los derechos fundamentales. Estos derechos son vinculantes para todos los Estados

---

<sup>392</sup>Rodríguez Mancini, Jorge, op. cit. pp. . 1-3

<sup>393</sup> Id.

miembros de la Organización Internacional del Trabajo, como son las naciones que conforman el DR-CAFTA. No dejamos de reconocer la importancia de su inclusión como parte del acuerdo comercial, pero es preciso significar que los derechos de los trabajadores son mucho más amplios y que en ellos se resume una herencia de luchas y reivindicaciones de la clase trabajadora. Fruto de dicha lucha y del papel de la OIT, estos derechos se han ampliado e incorporado en los ordenamientos jurídicos de los Estados más democráticos. Por esta razón no deben limitarse, sobre todo, ante instrumentos como los tratados de libre comercio que vienen aparejados de “empresas globalizantes” que los debilitan.

El numeral dos del primer artículo de los derechos laborales en el DR-CAFTA, cuando reconoce la soberanía de los Estados de poder modificar sus leyes y no establece ningún tipo de limitante o excepción, entra en contradicción con articulados posteriores que prohíben las modificaciones legales en materia laboral para aprovechar ventajas competitivas. Esta ambigüedad puede dar pie a que los gobiernos se “animen” a modificaciones o vulneraciones de los derechos laborales, a través de subterfugios legales.

#### **Artículo 16.2: aplicación de la legislación laboral.**

En este artículo se plantean los siguientes acápites:

1. (a) “Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes”.

A través de este numeral se pone nueva vez de manifiesto que el objetivo esencial de este tipo de tratado es el libre comercio, lo que constituye el objeto fundamental de estos acuerdos. Los demás aspectos incluidos en esta clase de convenio internacional, incluyendo la cuestión laboral, están colocados para blindar la actividad comercial de cualquier aspecto que impida o afecte el desarrollo de ésta, dentro del marco del neoliberalismo. Independientemente del propósito que obligue la inclusión de determinadas normas laborales en los TLC, por lo que ellas representan para la clase trabajadora, su colocación en estos acuerdos no deja de ser importante para el sector laboral.

1. (b) “Cada Parte mantiene el derecho de ejercer su discrecionalidad respecto de asuntos indagatorios, acciones ante tribunales, de regulación y observancias de las normas...”

Si bien se reconoce en este apartado el derecho de los Estados iniciar acciones con respecto al cumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en el acuerdo, dichas acciones son frecuentemente ejercidas por cuestiones vinculadas a las normas comerciales y no a los aspectos accesorios del tratado, como el capítulo laboral y medio ambiental. Este numeral llama a las agrupaciones laborales a ser más activas en el ejercicio de esta facultad contemplada en este dispositivo. Lo deseable es que estos grupos de defensa laboral tengan la facultad de iniciar acciones directas cuando se trate de la violación de derechos laborales fundamentales, tal y como ocurre cuando se transgreden los derechos humanos de las personas en un determinado país de la región.

2. “Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna”. En la parte in fine del presente artículo, se establece el compromiso de los concertantes de no derogar o debilitar su adhesión a los “derechos laborales internacionalmente reconocidos”, los cuales se indican en el artículo 16.8.

El artículo 16.8, del que se hace referencia en varios numerales, contiene los Derechos Fundamentales consignados por la OIT en la convención de 1998 (derecho de asociación; organizarse y negociar colectivamente; edad mínima para el empleo de niños y prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y condiciones aceptables con respecto de salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional). Así como aspectos relacionados con el salario mínimo.

Al comentar sobre el numeral (2), Calvo sostiene que: “la vaga redacción de esta norma resulta insuficiente para evitar prácticas laborales desleales, entre partes, lo que puede implicar un problema de -dumping social-”<sup>394</sup>.

---

<sup>394</sup>Calvo R., Esteban, op. cit., p. 8



Reiteramos nuestra opinión de que, sin dejar de reconocer la importancia de la inclusión de estos principios en el acuerdo, las cláusulas laborales insertas en el TLC centroamericano resultan limitadas. Los derechos fundamentales de los trabajadores son más extensos que estos principios. Otra limitación es que no se hace referencia a los derechos nacionales adquiridos por los trabajadores, lo que podría llevar a interpretaciones intencionadas y a flexibilizar las disposiciones laborales internas, prevalidos en su exclusión dentro del tratado.

La parte referente al salario mínimo, en la que se expresa que debe ser en condiciones aceptables, se puede interpretar como la intención o propósito de que las personas puedan vivir con un mínimo de dignidad. Sin embargo, en nuestros países quien percibe un salario mínimo vive en la miseria. Por ejemplo, en la República Dominicana el salario mínimo promedio sobrepasa ligeramente los ocho mil pesos mensuales, menos de doscientos dólares de los EEUU. En tanto, la canasta familiar, conforme al Banco Central de la República Dominicana en el quintil en que se ubican los empleados de sueldo mínimo, sobrepasa los 13 mil pesos mensuales. El promedio de la canasta familiar nacional es superior a los 28,900 pesos mensuales. Y la el promedio de esta canasta básica en los dos quintiles (1 y 2) de menor ingreso es de algo más de 16 mil pesos al mes<sup>395</sup>. En todos los casos el salario mínimo, aún el más alto que es de 15,447.60, es inferior al costo de dicha canasta.

Aunque de soslayo el DR-CAFTA se refiere al salario mínimo, el mismo citado artículo 16.8, le resta sustento, debido a que señala que los “niveles por cada una de las Partes con respecto de salarios mínimos no estarán sujetos a obligaciones en virtud de este Capítulo”. Lo que equivale a decir que los países concertantes no tienen la obligación ni el deber de cumplir con estándares mínimos u homologados de sueldos mínimos, lo que constituye una contradicción con respecto a lo planteado en el mismo artículo, cuando se habla de que el salario mínimo debe estar en condiciones aceptables.

La aplicación efectiva de los principios contenidos en el artículo 16.8, dependerá de su incorporación en las legislaciones nacionales de los Estados concertantes del

---

<sup>395</sup> Banco Central de la República Dominicana, *Estadísticas Económicas*, Costos de las Canastas de Consumo 2017, disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/estadisticas\\_economicas/precios/](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/precios/), fecha de consulta: [4/4/2017]

acuerdo. Esto es así, debido a que resultarán inaplicables sin su inclusión en la legislación nacional de estos países. De otro modo, las disposiciones de ese artículo serán simples enunciados llenos de buena intención, pero sin ningún efecto jurídico.

3. “Ninguna disposición en este Capítulo se interpretará en el sentido de facultar a las autoridades de una Parte para realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación laboral en el territorio de la otra Parte.

Este artículo se ampara en la soberanía de los Estados, lo cual se enmarca dentro del Derecho Internacional, aunque no discutiremos que en otros aspectos no se respeta la soberanía de los Estados. Mientras en la práctica comercial se refuerzan las legislaciones, los tribunales arbitrales y los Órganos de Solución de Diferencias se colocan por encima de los mecanismos de jurisdicción nacional de los Estados. Esta situación coloca al derecho laboral como un derecho blando, y las disposiciones laborales contenidas en el acuerdo, como simples enunciados.

### **Artículo 16.3: Garantías Procesales e Información Pública.**

Este artículo abarca los aspectos procesales en materia laboral que contiene el tratado. En el numeral 1 del mismo, se establece la garantía que las Partes deben de dar a las personas para acceder a los tribunales. Es el único de los artículos del capítulo laboral del tratado en que se hace mención al derecho de los trabajadores de poder utilizar los mecanismos que proporcionan los órganos jurisdiccionales de los Estados. Por razón de espacio se presentan en su esencia los siguientes derechos procesales:

- Cumplimiento con el debido proceso de ley
- Carácter público de los juicios
- Derecho a la defensa
- Gratuidad de los procesos laborales y brevedad razonable de los mismos
- Decisiones motivadas de los jueces y basadas en derecho
- El establecimiento y respeto de los recursos de apelación
- Independencia e imparcialidad de los juzgadores

- Difusión de la legislación laboral de los Estados concertantes

Todo lo expuesto en el artículo en cuestión, es parte de la garantía procesal que debe reinar en toda sociedad democrática. Su inclusión en el DR-CAFTA, no sobra, independientemente de que estén contenidos en las leyes sustantivas de estos Estados. Ahora bien, el ejercicio de ese derecho será limitado si los Estados no disponen de los medios necesarios que faciliten el funcionamiento a plenitud de los mecanismos jurisdiccionales que hacen posible el ejercer tales derechos.

En las discusiones sobre el tema laboral sostenido por los representantes de estos países, se comentaba de las debilidades institucionales de los países centroamericanos y de la República Dominicana, y como éstas repercuten en las relaciones laborales de estos Estados. En estos análisis se resaltaba la necesidad de fortalecer el aparato judicial de estos países, condición *sine qua non* para el adecuado funcionamiento de la justicia y de modo particular, de las buenas prácticas laborales.

Otro de los grandes retos que deben plantearse las naciones que se envuelven en acuerdos comerciales del tipo TLC, es la capacidad de aplicar sus disposiciones normativas a empresas que tienen una dimensión económica mayor que muchos Estados. Estas *empresas globales*, las cuales por su forma *sui generis* de operar, están obligando a que se replanteen aspectos normativos del Derecho Internacional, tanto público como privado, para lograr que esas empresas se puedan encajar dentro de los cánones legales y evitar que, por el poder que ellas representan y su forma extraterritorial de operación, no se coloquen por encima de la ley.

#### **Artículo 16.4: Estructura Institucional.**

Mediante este artículo se establecen los mecanismos institucionales que deben dar soporte y seguimiento a los aspectos laborales contenidos en el Capítulo destinado a estos fines.

Entre las instancias y acciones que se plantean en el presente artículo, se encuentran:

- El establecimiento de un Consejo de Asuntos Laborales con la participación ministerial. La responsabilidad de este consejo es de

supervisar el avance de los puntos laborales establecido en el Capítulo 16.

- La designación de una unidad que sirva de contacto o punto focal dentro del Ministerio correspondiente para los trabajos del Consejo. Ello incluye la consulta con el público.
- La posibilidad de que cada Parte pueda crear un Comité Nacional de Trabajo Consultivo o Asesor, integrado por miembros de la sociedad (trabajadores y empresarios), quienes presentarían sus puntos de vista sobre el tratado.
- Las decisiones del Consejo deberán ser adoptadas por consenso y serán de público conocimiento.

Varios de los entes de seguimiento planteados en los acápites anteriores, no tienen carácter de obligatoriedad para las Partes, dejando a su discreción la adopción o no de esas instancias responsables del seguimiento y cumplimiento del tratado en su parte laboral. Es innegable la importancia de la creación de entes que fiscalicen el seguimiento de la cuestión laboral dentro del tratado. Pero para que tenga una efectividad real, deben ser organismos con carácter deliberativo y poder sancionador para los transgresores de las disposiciones normativas en material laboral contenidas en este capítulo y en las propias leyes de los Estados concertantes.

La participación del movimiento social en toda su expresión organizada es importante, puesto que constituye un mecanismo de vigilancia necesario para la buena marcha y fortalecimiento de los objetivos laborales que se pretenden alcanzar. No entro a valorar la significación de estos objetivos, solo resalto la conveniencia que representa el empoderamiento de la sociedad en general y de manera muy especial de la clase trabajadora.

#### **Artículo 16.5: Mecanismos de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades.**

El objetivo de este artículo es el de crear la base para fomentar el desarrollo y la cooperación de la cuestión laboral dentro DR-CAFTA. Pese a que se plantea de manera

genérica la cooperación y se reconoce la importancia de la misma, no se establecen mecanismos para que ésta pueda operar, dejando esa responsabilidad como una opción de los países Partes del tratado.

El tema de la cooperación se aborda desde un marco muy general, necesitando mayor nivel de especificación del contenido de dicha colaboración. Aunque se plantea abarcar el fortalecimiento institucional del sistema de justicia laboral, no se establece un cronograma de ejecución de dicha colaboración ni los aspectos que se abordarían, así como la necesidad de destinar recursos económicos para la obtención de tales objetivos.

Este artículo se hace énfasis en la colaboración laboral, atinente al contenido de la norma 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. A este respecto se plantea que el mecanismo o instrumento que se cree para administrar dichos aspectos del tratado deberá respetar la legislación y la soberanía de cada Parte. En lo referente al cumplimiento de las normas contenidas en la Convención 182 de la OIT, debería plantearse el acatamiento de las mismas, o la incorporación de ésta a la legislación interna, en caso de que un país parte del tratado no haya suscrito dicha convención.

#### **Artículo 16.6: consultas Laborales Cooperativas.**

En este artículo se plantea la colaboración que debe de existir entre los Estados Partes del tratado con respecto a cualquier información que sobre el tema solicite alguna de las naciones suscribientes del acuerdo. Además, este artículo contiene los procedimientos y plazos para solicitar cualquier tipo de información o denuncia de violación del acuerdo sobre la materia laboral entre los Estados Partes.

Cuando un Estado eleva una consulta sobre una determinada cuestión laboral que entiende es violatoria del tratado, se recurre ante el Consejo y a consultas. Se establece como condición previa al sometimiento de un determinado tema en materia laboral, a que se hayan agotado las instancias establecidas en este artículo (Consejo de Asuntos Laborales), antes de someterlo al procedimiento de Solución de Controversias. Se establece como excepción que la causa que origine la controversia sea relacionada con el artículo 16.2.1(a), el cual refiere a que las Partes no deberán dejar de aplicar sus legislaciones laborales con el propósito de afectar el comercio. Si esto ocurriera, conforme a lo que se expresa en uno de los numerales del artículo, se podrá someter la

cuestión ante una instancia arbitral o al mecanismo de Solución de Diferencias de otros acuerdos.

La referencia que se hace a los Órganos de Solución de Diferencias de otros acuerdos, indica claramente que se refiere a la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuando lo lógico es suponer que los asuntos de naturaleza laboral, en los cuales se haga necesario acudir a una instancia internacional especializada, ésta debería ser la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En la excepción dispuesta por el presente artículo, queda de manifiesto que el interés básico de este tipo de acuerdo es la actividad comercial. Se observa cómo se establecen excepciones cuando quien se afecta es la relación comercial, insistiendo de este modo en colocar el Derecho del Trabajo como un auxiliar sometido al del Derecho del Comercio.

#### **Artículo 16.7: Lista de Árbitros Laborales.**

En esta parte del capítulo laboral se establecen todos los aspectos concernientes a la escogencia de los árbitros laborales, su rango de acción y las condiciones de éstos para poder ejercer esa función. Cada Parte del tratado\_ tendrá la facultad de proponer una lista de un máximo de veintiocho (28) nombres, de los cuales en caso de controversias entre los Estados concertantes, se podrán escoger hasta tres (3) nacionales de cada lista presentada y un límite de siete (7) no nacionales de países de ninguna de las Partes envueltas en desavenencia por las causas que dispone el artículo 16.2 (a). Este artículo se refiere a las consecuencias que puedan afectar al comercio derivadas de la no aplicación de la legislación laboral de un Estado integrante del tratado.

Un aspecto resaltante es que la lista que integra a dichos árbitros deberá ser escogida por consenso, y éstos podrán permanecer vigentes por un tiempo de tres años, pudiendo ser reelectos en dicha posición. Dentro de las condiciones establecidas para poder ser parte de la lista arbitral establecida en éste artículo, están las siguientes:

- a) Tener conocimientos especializados o experiencia en derecho laboral o en su aplicación, en comercio internacional o solución de controversias derivadas de acuerdos internacionales.

- b) Ser elegidos estrictamente en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio
- c) Ser independientes, no estar vinculados con las Partes y no recibir instrucciones de las mismas: y
- d) Cumplir con el código de conducta que establezca la Comisión.

Como se observa en el literal (a), una de las condiciones establecidas para ser elegible como árbitro laboral, es tener conocimiento de comercio, debido a que éstos tendrán que decidir sobre aspectos vinculados al comercio relacionados a las violaciones de las cláusulas laborales. Lo que importa no es la conculcación de derechos básicos de los trabajadores, sino que el no cumplimiento de la ley laboral de uno de estos países, afecte el libre comercio. En todos los aspectos de las cláusulas o artículos laborales del tratado se pone de manifiesto que el propósito básico del mismo, aun cuando se abordan cuestiones distintas a la actividad comercial, es facilitar el comercio entre los Estados concertantes.

#### **Artículo 16.8: Definiciones.**

Este es el último de los artículos que aborda la cuestión laboral dentro del DR-CAFTA, y en él se ofrecen las explicaciones sobre el alcance y significación de los términos **legislación laboral y leyes o regulaciones**, conceptos empleados en el mismo. Para el DR-CAFTA, conforme a este artículo, legislación laboral, se define como “leyes o regulaciones de una Parte, o disposiciones de las mismas, que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionales:

- el derecho de asociación;
- el derecho de organizarse y negociar colectivamente;
- la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;
- la edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y

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

Asimismo, el artículo define el término, leyes o regulación, para cada uno de los países Parte del tratado. Así, indica que:

(a) para Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, leyes de su órgano legislativo o regulaciones promulgadas conforme a un acto de su órgano legislativo que se ejecutan mediante acción del órgano ejecutivo; y

(b) para los Estados Unidos, leyes del Congreso o regulaciones promulgadas conforme a leyes del Congreso que se pueden hacer cumplir mediante acción del gobierno federal.

Como se podrá observar, al limitar la definición de legislación laboral a las disposiciones normativas contenidas en la Convención de la OIT de 1998, se puede crear una confusión con respecto a qué refiere el tratado cuando emplea el término de legislación laboral, el cual tiene una connotación mucho más amplia que la que se ofrece en este artículo. El término legislación laboral abarca el conjunto de principios y disposiciones normativas contenidas o incorporadas en el Código de Trabajo de un determinado país.

Los distintos convenios de derecho laboral contenidos en la Convención de la OIT de 1998, serán parte de la legislación laboral de un país en la medida en que sus órganos competentes los hayan incorporado a su ordenamiento laboral. En el caso que de la especie, estos acuerdos, aunque importantes por ser parte de los Derechos Fundamentales del Trabajo, no son los únicos que ha concertado la Organización Internacional del Trabajo. Las propias normas internas de los Estados concertantes contienen disposiciones al respecto que se enriquecen con las jurisprudencias laborales dictadas por sus tribunales, formando éstas parte de su acervo jurídico en materia laboral.

### **Anexo 16.5: Mecanismo de Cooperación y Desarrollo de Capacidades**

Este anexo dispone la organización y las funciones principales del Consejo de Asuntos Laborales, a través de los puntos de contactos de cada Parte, que son los entes responsables de darle seguimiento al tratado en el aspecto laboral. El anexo en cuestión establece el interés de intercambiar experiencias y de profundizar en el conocimiento de



las normas laborales de los Estados Partes, mediante actividades de cooperación e intercambio. Asimismo, plantea buscar el apoyo de organismos especializados como el Banco Interamericano de Desarrollo, la OIT, el Banco Mundial y la Organización de Estados Americanos (OEA) para trabajar en el desarrollo de las capacidades de los Estados que conforman el DR-CAFTA.

Dentro de los temas que pueden ser seleccionados para la capacitación mediante actividades de carácter bilateral o regional, están:

- Los derechos fundamentales y su efectiva implementación en relación con la OIT;
- Las peores formas de trabajo infantil: legislación y su implementación relacionada con el cumplimiento de la Convención 182 de la OIT<sup>396</sup>.
- La capacitación en la administración laboral.
- El sistema de inspección laboral y método de capacitación.
- La capacitación para la solución alterna de conflictos laborales.
- Las relaciones de trabajo que resulten de mayor provecho entre trabajadores, empresarios y gobierno.
- Los mecanismos de vigilancias de las condiciones de trabajo.
- La información referente a los derechos de los trabajadores migrantes.
- La capacitación en programas de asistencia social.
- El desarrollo de un método comparable de estadísticas laborales.
- Oportunidades de empleo y modernización de la mano de obra.

---

<sup>396</sup>Esta Convención de la OIT es la que plantea la prohibición a las peores formas de trabajo infantil, junio de 1999, Ginebra, Suiza.

- La eliminación de la discriminación de género con respecto al aspecto laboral.
- Programas de asuntos técnicos, metodología y utilización de herramientas tecnológicas.

En resumen, a través de este anexo se procura crear los mecanismos y medios que permitan la adecuada capacitación y difusión de la cuestión laboral a lo interno de los Estados.

Como plantean Isa y Reyes, “el capítulo laboral no contiene provisiones que se puedan traducir en significativas innovaciones en los regímenes comercial o laboral de las partes”.<sup>397</sup> Para aseverar tal afirmación expresan que: “De hecho, la letra del capítulo y el contexto actual de las relaciones entre las partes involucradas no parecen prometer esfuerzos decididos para una significativa mejoría en el cumplimiento de las normas laborales vigentes...”<sup>398</sup> Las limitaciones en la protección de los trabajadores que contienen las cláusulas laborales del tratado, subrayadas por estos autores, y sobre las que hemos insistido a lo largo de este trabajo, tienen su origen en la propia naturaleza de este tipo de acuerdo comercial.

El interés de los TLC es el libre intercambio comercial entre los pactantes, razón por lo que el aspecto laboral es accesorio y vinculado a la esencia comercial del tratado. Por esta razón no se aborda la cuestión laboral con la debida seriedad y no se coloca el trabajo al mismo nivel que el capital. El trabajo y el capital como factores de producción son esenciales en la creación de riquezas, y, por consiguiente, la paz social y la armonía en el marco de relaciones laborales, dependerá del equilibrio que entre estos dos factores propicia el Estado.

Mientras no se sitúe la cuestión laboral en su debido sitio y se siga manteniendo en los acuerdos comerciales como un comodín de la actividad comercial entre los países, se producirá un desfase que en nada contribuirá en aminorar el desequilibrio social, matizado por la profunda brecha entre ricos, tan asentada en los países de la región.

---

<sup>397</sup> Isa Contreras, Pável y Santos Reyes, Felipe, *DR-CAFTA*, op. cit. p. 24

<sup>398</sup> Id.

Otro aspecto que brilla por su ausencia dentro de los derechos laborales planteados en el capítulo 16 del DR-CAFTA, es el tema de la seguridad social. Esta cuestión se maneja muy de soslayo y en escasas ocasiones se hace referencia a ella, y cuando se hace, es de una manera tangencial. No habrá una relación laboral justa si no se incluye este tema en el espacio que le corresponde.

### **3.2. La cuestión laboral en Tratados de Libre Comercio**

La guerra civil que se libró en los Estados Unidos entre los años 1861 y 1865, fue en gran medida motivada por el choque de dos concepciones distintas de modo de producción. Por un lado, los estados del sur, con una economía agrícola que dependía en gran medida de la mano de obra esclava; y por el otro, los del norte, cuya economía estaba fundamentada en la producción industrial y comercial. Los estados del Norte demandaban para el sostenimiento y la expansión de sus actividades económicas de un flujo de circulante que solo se podría obtener a través de una población que percibiese un salario, aunque éste fuera mínimo. Con la victoria de los estados del norte o unionistas, se impuso el modelo capitalista en todos los Estados Unidos de Norteamérica y de paso se evitó el desmembramiento de esa poderosa nación.

Desde los finales del siglo XIX los Estados Unidos tomaron medidas de naturaleza económica vinculadas a las condiciones de trabajo. En 1890, a través de la llamada Ley McKinley, prohibieron la importación de productos elaborados por reos. Más tarde, en los años de 1930 y 1933, mediante las leyes de Arancelaria (Tariff Act) y la Ley de Recuperación Industrial Nacional (National Industrial Recovery Act), respectivamente, se prohibió la compra de bienes producidos en penales y se declaraba inconstitucional la adquisición de artículos elaborados en condiciones laborales distintas a las de los Estados Unidos<sup>399</sup>.

Entre otras iniciativas de igual naturaleza, mucho más recientemente, en 1983, en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, se condicionaba el otorgamiento preferencial a

---

<sup>399</sup>Isa Contreras, Pável y Santos Reyes, Felipe, *DR-CAFTA: Algunos aspectos laborales relevantes para la República Dominicana*, Centro de Investigación Económica para el Caribe, Santo Domingo, 2004

los productos de las naciones elegidas, a que éstos fueran elaborados en condiciones de “razonables de trabajo” y a que se respetasen la libertad de sindicación y la negociación colectiva<sup>400</sup>. Pese a que estas condiciones fueron enunciadas en ésta ley, no se conoce se hayan aplicado a ningún país, aún en los momentos en que varias de las naciones centroamericanas atravesaban por situaciones de violencia y de violación, no solo de los derechos laborales, sino de los propios derechos civiles y políticos de su ciudadanía.

Diversas razones motivan la inclusión de las cláusulas laborales en los tratados de libre comercio. Para algunos tratadistas no se debe disociar la actividad comercial de la protección de los derechos de los trabajadores. Autores como Oscar Ermida Uriarte consideran que el vínculo entre el Derecho del Trabajo con la economía y con el comercio internacional existió desde siempre, y como tal, “forma parte del código genético de aquél”<sup>401</sup>. Para Diego López, “El reconocimiento de ciertos derechos laborales en tratados comerciales como éstos es un medio para obtener ciertos objetivos en el marco de la liberalización del comercio internacional”<sup>402</sup>. Para este autor, los aspectos laborales contenidos en los acuerdos comerciales son para “prevenir la competencia desleal basada en la reducción de la protección laboral; mejorar las oportunidades de trabajo y el nivel de vida de los trabajadores, como forma de obtener impactos positivos del comercio orientados a vincular el comercio internacional con las posibilidades de desarrollo...”<sup>403</sup>

Otros autores opinan que la inclusión de la cláusula laboral en los TLC es debido a la presión que ejercen los sindicatos de las naciones desarrolladas para evitar a través de estas disposiciones normativas la deslocalización empresarial. Con la inclusión del

---

<sup>400</sup>Id.

<sup>401</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *Derechos Laborales y Comercio Internacional, Ponencia presentada en el V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Lima, 2001,. Disponible en: <https://wilfredosanguinetti.files.wordpress.com/2011/06/derechos-laborales-y-comercio-internaonal-oscar-ermida.pdf>,, fecha de consulta: 15/1/2015]

<sup>402</sup> López, Diego, *Derechos laborales y acuerdos de libre comercio en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert, Uruguay, 2005. Disponible en: <http://www.fesur.org.uy>, fecha de consulta: 25/2/2015

<sup>403</sup> Ibidem., p. 4

tema laboral, estos grupos intentan evitar el aumento del desempleo como consecuencia de la salida de sus empresas en busca de flexibilidad laboral. La flexibilidad laboral se produce en los países de la periferia como resultado de la debilidad normativa e institucional, o como política de atracción de Inversión Extranjera Directa. Los líderes sindicales de las naciones del primer mundo son conscientes de que el capital no tiene patria y que siempre estará dispuesto a desplazarse hacia donde pueda abaratar sus costos de producción u operación, o encuentre mejores oportunidades de negocios. Por esta razón, las multinacionales toman la decisión de trasladar sus operaciones, sin importar el desempleo que su migración produzca. Esa disposición de traslado sin importar las situaciones que provoque su migración, desdice del carácter social de los códigos de conductas corporativos y de la Responsabilidad Social Corporativa, tal y como se nos presenta.

La preocupación de los sectores laborales de los Estados Unidos, con respecto a que se incluyeran las normas laborales en el TLC negociado con Centro América, se justifica porque el nivel de desempleo de los países centroamericanos alcanza en promedio los dos dígitos; en el desnivel salarial entre hombres y mujeres; en la participación en determinadas actividades laborales de niños; en la debilidad institucional y falta de inversión en los mecanismos de control y regulación de los derechos de los trabajadores. Todas estas circunstancias en las que se desarrollan las relaciones laborales en la región, ciertamente son proclives a estimular la presencia de inversionistas que vean en ellas elementos favorables al aumento de la plusvalía de su inversión. La propia naturaleza de los TLC es un elemento estimulante a la movilidad de capital, y por tanto, al a eliminación de factores entorpezcan dicho fin.

Desde el inicio de la conformación de la Organización Mundial del Comercio se ha planteado la disyuntiva de si se incorporan cláusulas laborales en los acuerdos comerciales o si éstas se reservan para los espacios especializados como la Organización Mundial del Trabajo (OIT)<sup>404</sup>.

---

<sup>404</sup>Boletín de Estudios Legales, *El comercio internacional y su relación con el derecho laboral*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, No. 93, Septiembre 2008

La posición que pretende desvincular el aspecto laboral de lo comercial, es inconsistente, como se expresa anteriormente, no se puede desvincular el trabajo del capital, pues como factores de producción, no puede existir el uno sin el otro. Ahora bien, ésta no es la única razón por la que no deben separarse dos elementos productivos intrínsecamente mancomunados, sino porque también los derechos laborales han adquirido la categoría de derechos humanos, y por tanto, es una responsabilidad del Estado su protección.

El desarrollo del comercio está relacionado en gran medida a la existencia de una mano de obra calificada y eficiente. Sobre este particular, refiere Lara López que: “En muchos países el desarrollo del comercio dependerá, entre otros aspectos, de la existencia de una mano de obra competitiva que permita mejorar la capacidad de las empresas de ampliar o mantener sus cuotas de comercio en el mercado externo e interno”<sup>405</sup>.

La OIT explica que la razón esencial por la que en los TLC se suelen omitir las cláusulas laborales, radica en el hecho de que éstos se concentran preponderantemente en los aspectos netamente comerciales, olvidando que en todo tipo de concertación, necesariamente debe estar presente el elemento humano, expresado en este tipo de acuerdo por la inclusión de las normas laborales<sup>406</sup>.

En el citado trabajo de Lara López<sup>407</sup>, éste justifica la inclusión de la dimensión laboral en los acuerdos comerciales, bajo los siguientes argumentos:

- 1) Asimetría y divergencia: Basa su argumentación a este respecto, en la premisa de que las cláusulas laborales ayudan en disminuir las desigualdades sociales entre los países.
- 2) Derechos humanos y bienestar social: De esa forma, enfoca los derechos humanos desde una perspectiva de derechos económicos y sociales, los

---

<sup>405</sup> Lara López, Edgar, *Implicaciones laborales del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana*, op. cit. p. 5

<sup>406</sup> Ciudad Reinaud, Adolfo, “Las normas laborales en los acuerdos de integración en las Américas”, OIT, Documento 110, Perú, 1999

<sup>407</sup> Lara López, Edgar, op. cit. pp. 6-7

cuales forman parte de las normas del Derecho Internacional Público Americano. Cuando se respetan los derechos fundamentales de los trabajadores se están respetando los propios derechos humanos, ya que aquellos son parte intrínseca de éstos.

- 3) Aspiraciones de los acuerdos comerciales: Esto está referido a la intención de las Partes contratantes de fomentar el empleo y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

Sobre las argumentaciones expuestas por el autor de referencia, concuerdo en que la inclusión de cuestiones relacionadas a las condiciones de trabajo y al respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores, tienden a humanizar y disminuir la desigualdad social a lo interno de los Estados. Considerar determinados derechos del trabajo como derechos humanos, es correcto, debido a que el trabajo es el instrumento mediante el cual el hombre satisface aspectos esenciales de su vida material y espiritual, así como de su comunidad. Por tal razón, los derechos nacidos del trabajo son inherentes a la condición humana y por tanto, los más esenciales de ellos, pueden adquirir la categoría de derechos fundamentales o derechos humanos.

Las naciones de mayor desarrollo capitalista han incluido desde hace muchos años, en sus acuerdos de libre comercio o sus equivalentes, temas relacionados con las cuestión laboral. Son plenamente justas las aspiraciones de que los acuerdos comerciales sean instrumentos que fomenten el empleo y las condiciones dignas de trabajo, así como que se constituyan en un medio para el desarrollo de los habitantes de los países concertantes. Esto debe ser una bandera de lucha de los pueblo. Ahora bien, la realidad en la que se desarrollan estos pactos, no necesariamente coinciden con el propósito de justicia social, sino como se mencionaba en el informe de la OIT, éstos están enfocados, primordialmente, en el aspecto económico o comercial y por tal razón, su fundamento radica en la obtención de utilidades económicas y de protección de los intereses de las multinacionales. En el objetivo de incrementar sus beneficios, estos acuerdos comerciales pueden ser factores que incentiven la vulneración de disposiciones normativas del derecho del trabajo, y consecuentemente, resulten afectadas las condiciones laborales.

Hay un elemento contraproducente, es que mientras los acuerdos comerciales son tutelados por la Organización Mundial del Comercio, instrumento al servicio del gran capital, la OIT no juega el mismo rol con respecto al aspecto laboral contenido en los TLC. Desde el inicio de la conformación de la OMC ha estado presente en el debate, si ésta debe incluir o adoptar normas sociales dentro del marco de sus regulaciones y alcance. Aunque mucho se debatió sobre el tema, en la Declaración Ministerial de la OMC de 1998, se plantearon aspectos irrelevantes sobre lo discutido, dejándole a la OIT la responsabilidad de tutelar los aspectos laborales<sup>408</sup>. Si bien es cierto que la OIT es el mecanismo internacional especializado para promover los derechos del trabajo, y a lo largo de su historia ha jugado un papel importante, se debe enfocar la asimetría existente o la desproporción en la correlación de fuerzas, entre la OIT y la OMC. Pretender que en los acuerdos comerciales tutelados por la OMC, la OIT podrá jugar algún papel decisivo en procura de que se incluyan o respeten disposiciones laborales, es no comprender la realidad de nuestro actual mundo, el cual se mueve bajo la lógica de la globalización neoliberal y de la cual la OMC es uno de sus puntales fundamentales.

En los debates posteriores a la Declaración Ministerial de la OMC, ha ido perdiendo fuerza la posición de que se incluyan regulaciones sociales en los acuerdos comerciales<sup>409</sup>. Bajo la argumentación de que el “comercio nada tiene que ver con los derechos laborales. La exclusión de los derechos laborales de los acuerdos comerciales, refleja la hipocresía de las naciones del primer mundo, cuando plantean metas de reducción de la pobreza y de conseguir los denominados objetivos del milenio. Estas metas serán inalcanzables si no se vinculan las relaciones comerciales con las buenas prácticas laborales. A través de la mejoría de las condiciones laborales de un país, es un medio eficaz e indispensable para disminuir la pobreza y evitar la exclusión social de millones de personas.

---

<sup>408</sup> De la Fuente, Mikel y Hernández Zubizarreta, Juan, *El derecho internacional del trabajo, la cooperación y el comercio internacional. De la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a las cláusulas sociales en el comercio*.

<sup>409</sup> *Ibidem*. p. 2



### 3.2.2. Las cláusulas laborales en los TLC

La inclusión de cláusulas laborales en acuerdos del tipo DR-CAFTA, se debe a razones distintas a las de producir el equilibrio necesario entre capital y trabajo. En dicho equilibrio se haya el medio de lograr que los países, sobre todo los más pobres, no se retrotraigan a estadios del desarrollo humano superados, y éstos continúen con el inconmensurable abismo que separa a ricos y pobres, ya sea en el ámbito local o en el internacional. No debe cuestionarse el interés y la preocupación de los trabajadores de las grandes naciones sobre su estabilidad laboral, lo cuestionable es que la inclusión de las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales sea fruto de las peticiones de los sectores laborales organizados de los países desarrollados, los cuales lo proponen no como un elemento de solidaridad clasista, sino como un medio de preservar sus propios puestos de trabajo. Lo preocupante es que los gobiernos de países sub-desarrollados vean en las cláusulas laborales una especie de medida proteccionista de parte de las naciones del primer mundo y que pretendan a través de la adopción de prácticas de flexibilidad laboral, crear condiciones para la atracción de inversión de capital.

El interés de los sindicatos de los países desarrollados podría ser legítimo o entendible, lo que no puede ser legítimo es la irresponsabilidad de Estados que violen, modifiquen o simplemente no asuman aspectos relevantes, vinculados a las garantías laborales de sus trabajadores, permitiendo un dumping social con los derechos de éstos. Es una responsabilidad impostergable de los Estados, el mantenimiento y cumplimiento de las normativas laborales, vinculantes a sus ciudadanos. En el recién citado trabajo de los académicos De la Fuente y Hernández, éstos hacen cuatro reflexiones al tenor del debate surgido sobre la inclusión de las cláusulas sociales en los acuerdos comerciales, las cuales se plantean en el siguiente orden<sup>410</sup>:

- a) La ausencia de regulación de los derechos sociales en los acuerdos de libre comercio. Sobre ésta aseveración, establecen que: “El libre comercio no acompaña, ni siquiera en el plano formal, a la regulación y desarrollo de los derechos sociales y laborales”. Dichos autores no desconocen la inclusión de manera incidental de cláusulas laborales en estos tratados, a las que consideran

---

<sup>410</sup>Ibídem, pp. 5 y 6

que las mismas se producen de “facto”. Cuando en el seno de la OMC se tienen que interpretar y aplicar disposiciones normativas contenidas en su tratado constitutivo y que contienen aspectos sociales, éstas quedan subordinadas a las disposiciones comerciales.

- b) La inclusión de normas de derechos laborales y sociales en la OMC como medio de prevenir la competencia desleal. Sobre esta reflexión abundamos en párrafos anteriores, de que es inaceptable de subordinar normas de derechos fundamentales a la perspectiva comercial. Con esa visión imperante dentro del contexto de los acuerdos de libre comercio, se colocan los derechos sociales y laborales como instrumentos del comercio, desnaturalizando su esencia que es la de garantizar los derechos fundamentales del ser humano.
- c) La necesaria vinculación inter-institucional. En esta reflexión, proponen los autores señalados, que se cree dentro de la OIT un espacio que sirva de contrapeso al Sistema de Solución de Diferencias de la OMC que sirva para abordar los temas laborales vinculados con acuerdos comerciales.
- d) La posición pendular de la OIT entre sus “objetivos vinculados a su fundación” y su actitud “ajustada a la colaboración con los Estados”. Los Estados en desarrollo han visto en la flexibilidad de las normas laborales una ventaja comparativa frente a los países desarrollados y por tanto, tienden a vulnerar estas normas. China es un caso paradigmático de la actitud de este tipo de Estado que someten a sus trabajadores a condiciones semejantes a las que tenían los trabajadores de la revolución industrial, etapa de acumulación de capital.

Las normas del derecho laboral constituyen una serie de elementos que integran las conquistas que la clase trabajadora y la propia sociedad a lo largo de los años han ido conquistando e incorporando dentro de los cánones sus distintos ordenamientos jurídicos, no solo en lo laboral sino también en lo social. Las cláusulas laborales deben constituir un elemento importante en todo acuerdo comercial que se efectúe entre países. Por tanto, su inclusión no debe estar a expensa de la imposición de las naciones

desarrolladas a las pobres<sup>411</sup>, pues de ese modo, las razones que motivan su inserción, obedecen a realidades y circunstancias ajenas al equilibrio social que debe ser el fin por el que propugne toda norma laboral. Cuando en los acuerdos comerciales se colocan las cláusulas laborales atendiendo al interés de los reclamos de los trabajadores de los países desarrollados, éstas pierden su esencia, y por tanto están llenas de debilidades. Este aspecto tan relevante de las relaciones laborales no debe ser manejado con esa laxitud.

Las cláusulas laborales en los tratados de libre comercio deben ser colocadas por encima de las pretensiones de enclaustrarlas entre el dilema neoliberal que plantea que éstas afectan el desarrollo económico y la efectividad de los acuerdos comerciales; o la otra visión, más sutil, pero de iguales efectos, que pretende sin excluirlas de manera formal de los acuerdos de libre comercio, pero las subordina a la esencia de estos acuerdos, dejando su aplicación a la unilateralidad de los Estados y de las propias empresas transnacionales, a través de la denominada “responsabilidad corporativa”.

Los TLC por lo regular se efectúan entre naciones de desigual desarrollo económico. Mientras las ventajas comparativas de las naciones desarrolladas son, entre otras, su capacidad productiva, su tecnología de punta y la concentración de grandes capitales. Las naciones subdesarrolladas solo cuentan con una abundante mano de obra y con materias primas. Para estas naciones, su bajo costo laboral puede constituirse en un elemento capaz de atraer inversión extranjera directa, provenientes de empresas que necesitan o desean abaratar sus costos de producción para colocar sus productos en niveles competitivos. La profesora Laura del Alizar atribuye la inclusión del anexo que trata sobre la cuestión laboral y medio ambiental en el tratado firmado entre Estados Unidos, México y Canadá (NAFTA), a la presión que el presidente Bill Clinton recibió de parte de los líderes sindicales y grupos de activistas ecologistas<sup>412</sup>. Para algunos especialistas del tema, entre los que figuran los antes citados, la inclusión de aspectos laborales en los acuerdos comerciales internacionales obedece a necesidades propias

---

<sup>411</sup>Id.

<sup>412</sup> Del Alizar, Laura, *Los Acuerdos en materia ambiental y laboral*, [en línea], México, . Disponible en: [http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant\\_omnia/27/07pdf](http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/27/07pdf), fecha de consulta: [27/1/2015]

del comercio, más que al reconocimiento pleno del derecho laboral per se, y al trabajo como factor fundamental de generación de riquezas y eje esencial de la actividad económica.

El Derecho Internacional del Trabajo tiene entre sus pretensiones el interés de ampliar el rango de su competencia en las diversas esferas de las relaciones internacionales, para resguardar, a través de disposiciones laborales, la dignidad humana. En ese sentido, Ermida Uriarte cuando cita el postulado de la OIT que establece que: “el trabajo no es una mercancía”<sup>413</sup>, quiere significar mediante dicha premisa que el trabajo debe estar revestido de un carácter humano, y no como pretende el neoliberalismo, de reducirlo a una simple mercancía con valor de cambio. Con mucha precisión Ermida Uriarte expone que con anterioridad al proceso actual de globalización neoliberal, es decir, bajo el modelo de sustitución de importaciones, el cual consistió en proteger la incipiente industria latinoamericana de inicio de los años cuarenta del siglo veinte, con el propósito de sustituir las importaciones de bienes industriales provenientes de los países desarrollados. Raúl Prebich, economista argentino, fue el proponente de dicho modelo, el cual encontró respaldo en la Comisión Económica para América latina-CEPAL-, de la cual fue Secretario Ejecutivo. Bajo dicho modelo, los gobiernos y los empleadores se ponían de acuerdo para reconocerles determinados derechos a los trabajadores. Para este autor, dicho acuerdo constituía una especie de contrato entre gobierno y empleadores, y de este modo “había un interés egoísta de ambos en mantener cierto poder adquisitivo de la población, ya que se producía para consumidores”<sup>414</sup>. Bajo la lógica de la globalización neoliberal dicho concepto cambia, ahora los mercados no se limitan a las fronteras nacionales, se extienden por todo el mundo. De esta manera el pacto inicial y no tácito que se producía entre trabajo y capital ya no es necesario para las ganancias del capital. El Estado y con él el Derecho del Trabajo, quedan atrapados en una dimensión local, mientras el capital se expande y mueve sin límites, rompiendo las barreras del espacio-tiempo.

---

<sup>413</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *Derechos Laborales y Comercio Internacional*, op. cit.

<sup>414</sup> *Ibidem*, p. 4

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), uno de los más antiguos organismos internacionales, desde su origen en 1919 ha pretendido crear un derecho del trabajo de carácter universal. Dentro del esfuerzo realizado por la OIT de crear un marco normativo de carácter global, está la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998. Esta declaración concentra varios convenios que con anterioridad a esa fecha habían sido promovidos por la OIT. Los derechos fundamentales del trabajo consignados en la Declaración de 1998 de la OIT son relevantes en la vinculación trabajo-comercio, y como tal, son asumidos total o parcialmente por varios TLC, especialmente en los que participan los Estados Unidos. Ermida Uriarte considera a los convenios internacionales del trabajo como “el primer y el más desarrollado de los intentos de crear una red normativa internacional de alcance mundial”. Para este autor, estos principios se basan en cuatro fundamentos: “la justicia social; la constatación de que la paz es imposible sin equidad; el principio de que el trabajo no puede ser tratado como una mercancía; y la preocupación por el dumping social”<sup>415</sup>.

No obstante el propósito de la OIT de crear un marco normativo de los derechos fundamentales de los trabajadores de alcance mundial, hay quienes consideran que la Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 es una respuesta tímida de esta organización internacional a las pretensiones neoliberales de desregulación y flexibilización de la sociedad, especialmente de la actividad laboral. Sin duda, la incorporación en los acuerdos comerciales de los convenios recogidos en la Declaración de 1998 sobre derechos fundamentales del trabajo, por sí solo no constituye un paso trascendente en la vertebración de un derecho internacional del trabajo que dé respuesta a los retos del nuevo orden global. Tampoco debe subestimarse el esfuerzo que hace esta entidad internacional en proponer la asunción de estándares mínimos en material laboral.

Concomitantemente con el papel jugado por la OIT durante casi un siglo en favor de establecer un tipo de “derechos humanos laborales”, las Naciones Unidas mediante distintos instrumentos internacionales, también han pretendido este propósito. Entre los

---

<sup>415</sup> Ibidem, p. 6

esfuerzos de la ONU están la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de ese mismo año. Todos estos pactos y convenios en beneficio de la humanización y dignidad de la actividad laboral constituyen un bloque a escala universal de los derechos laborales. Sin embargo, lo discutible es si con la incorporación de los principios fundamentales del trabajo consignado en la Declaración de 1998 en los TLC, solo se persigue el establecimiento de estándares mínimos en las condiciones laborales de los países que conforman parte de Tratados de Libre Comercio que tienen incluida la cuestión laboral, las cuales están referidas a dichos derechos fundamentales. Y si su sola inclusión en estos instrumentos comerciales es suficiente para lograr los objetivos propuestos por la OIT de cara a la globalización neoliberal.

Distintos TLC definen en su preámbulo el interés de proteger determinados derechos fundamentales de los trabajadores<sup>416</sup>. Los derechos fundamentales están vinculados a la preservación de la dignidad del ser humano, y como tal, el Estado es garante de su resguardo y protección. Rodríguez de Mancini, al referirse a los derechos fundamentales, señala que: “La doctrina y la legislación se refieren a ciertos derechos que, por su trascendencia, su jerarquía en el conjunto de los que son atribuidos a la persona humana, constituyen un núcleo central, esencial que deben ser protegido de manera especial y fuerte frente a los eventuales ataques provenientes, sobre todo, del Estado”<sup>417</sup>. Para Susana Mosquera los derechos fundamentales no deben estar al margen de las relaciones internacionales aunque “ésta se refieran a cuestiones esencialmente comerciales”<sup>418</sup>. Determinados derechos del trabajo reconocidos por la comunidad internacional a través de la OIT, alcanzan la categoría de derechos

---

<sup>416</sup> López, Diego, *Derechos Laborales y Acuerdos de Libre Comercio en América Latina*, op. cit., p. 10

<sup>417</sup>Rodríguez Manzini, Jorge, *Derechos fundamentales y relaciones laborales*, Buenos Aires, Argentina. Editorial Astrea, 2da. Edición, 2007

<sup>418</sup> Mosquera, Susana, Derechos laborales y tratados de libre comercio. Análisis comparado de los niveles de protección de los derechos fundamentales en el marco de los acuerdos comerciales, *Revista Jurídica del Perú*, Perú, 2008. Disponible en: [http://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/123456789/1695/derechos\\_laborales\\_tratados\\_libre\\_comercio.pdf?sequence=1](http://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/123456789/1695/derechos_laborales_tratados_libre_comercio.pdf?sequence=1), fecha de consulta: [9/1/2015], p. 3

fundamentales. Por esta razón, se justifica su inclusión dentro de los acuerdos comerciales de la naturaleza de los TLC.

En el plano laboral los derechos fundamentales reconocen el papel social del trabajo, y buscan garantizar que éste se desarrolle en condiciones dignas, material y moralmente. La Organización Internacional del Trabajo, mediante la denominada Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, también conocida como Declaración de la OIT de 1998, en referencia al año de su publicación, establece que dicha declaración tiene por objeto lograr que el progreso social vaya a la par con el progreso económico y el desarrollo<sup>419</sup>. Los convenios que recoge dicha Declaración para la ratificación de los países miembros de la OIT, son:

- Convenio 29- Trabajo Forzoso de 1930
- Convenio 87- Libertad sindical y derecho y la protección del derecho de sindicación de 1948
- Convenio 98- Derecho de organización y de negociación Colectiva de 1949
- Convenio 100- Igualdad de remuneración de 1951
- Convenio 111- sobre la Discriminación (empleo y ocupación) de 1958
- Convenio 138- Edad mínima de 1973
- Convenio 182 Peores formas de trabajo infantil de 1999

Aunque los TLC están integrando parte o la totalidad de los derechos fundamentales consignados en la Declaración de la OIT de 1998, el cumplimiento de ellos no debe depender de su inclusión o no en un acuerdo comercial. De ser así, esto limitará la construcción de un real sistema de derechos humanos laborales. En este sentido llama a la reflexión lo expuesto por Susana Mosquera de que “los TLC mencionan, pero no definen el contenido de esos derechos laborales”<sup>420</sup>. Y de que los TLC son acuerdos comerciales por encima de cualquier otra cosa y como tales, “por más que nos gustaría que en ellos se pudiesen establecer las bases de un mundo mejor, menos contaminado,

---

<sup>419</sup> OIT, *Acerca de la Declaración de 1998*. Disponible en: <http://ilo.org/declaration/thedeclaration/lang-es/index.htm>. fecha de consulta: [22/2/2015]

<sup>420</sup> Mosquera, Susana, “Derechos laborales y tratados de libre comercio...”, op. cit. p. 8

más seguro, más feliz y con una mejor distribución de las cargas sociales, lo cierto es que no se puede”<sup>421</sup>. Lo que expresa esta autora es cierto, pero sería peor que los TLC y otros acuerdos de naturaleza similar desvincularan totalmente la cuestión laboral de lo comercial. El problema no es que dichos derechos se planteen en estos instrumentos comerciales, sino que estén revestidos de un carácter de aplicación duro y no blando como sucede. Que el carácter *erga omnes* de estos derechos prevalezca como tal, por ser reconocidos los derechos fundamentales laborales como parte de los derechos humanos. Otro elemento esencial en el reconocimiento de los derechos laborales fundamentales es que las controversias surgidas en ocasión de su violación no sean remitidas a tribunales arbitrales, sino que sean conocidas en lo que debería ser su jurisdicción natural, la OIT o los tribunales regionales vinculados al conocimiento de los derechos humanos.

Diego López, anteriormente citado, opina que “los derechos del trabajo mencionados en tratados de libre comercio operan como instrumentos de una política de competencia para prevenir prácticas anticompetitivas entre países que se asocian comercialmente”<sup>422</sup>. Los TLC a menudo mencionan que las condiciones laborales no deben ser usadas como medio de competencia desleal. Por esta causa están incorporando en su seno los derechos consignados en la declaración de la OIT. Ahora bien, es discutible la vinculación de a cuáles de estos derechos quedan vinculados los Estados partes del tratado, ya que algunos de ellos no han sido ratificados por algunas de las naciones que conforman el tratado. Los derechos fundamentales del trabajo para poder hacer frente al tipo de relación laboral surgida de la globalización neoliberal deben estar colocados en el mismo rango que otros derechos humanos, para que sean parte del *jus cogens* y del orden público internacional. De este modo sus efectos van más allá de su ratificación o de ser simples partes de un tratado internacional<sup>423</sup>.

Como forma de evitar el dumping social se colocan en los TLC cláusulas sociales que pretenden si no impedir, al menos disminuir las ventajas competitivas que ofrece la

---

<sup>421</sup> *Ibidem.* p. 9

<sup>422</sup> López, Diego, *Derechos Laborales y Acuerdos de Libre Comercio en América Latina*, op. cit. p. 11

<sup>423</sup> *Ibid.* p. 10



vulneración de disposiciones normativas de carácter laboral<sup>424</sup>. Desde la perspectiva de los países subdesarrollados, las cláusulas sociales no son más que excusas proteccionistas que se levantan desde el seno de las naciones ricas para tratar de sujetar en sus fronteras a las empresas que operan en sus territorios. Estos planteamientos han llegado desde las naciones en vía de desarrollo hasta el propio seno de la OMC. La discusión que se genera sobre el carácter de la cláusula laboral o social insertada en tratados o acuerdos comerciales, no es nueva, tiene casi dos siglos. A este respecto Gutiérrez Hurtado y Lobejón Herrero expresan que las importaciones que provienen de países con más bajos estándares laborales que otros generan miedo en la economía de mayor desarrollo<sup>425</sup>. Asociado al interés de impedir la utilización del bajo costo laboral como medio de competencia comercial se encuentra la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919. Con posterioridad a la fecha de la fundación de la OIT, está la convocatoria de la Sociedad de Naciones a la Conferencia Económica Internacional en 1927; y las discusiones sobre comercio internacional y derechos laborales recogidas en la Carta de la Habana de 1948. En estos eventos, especialmente en el de la Habana, se abogaba por el establecimiento de disposiciones laborales mínimas para impedir distorsiones en el comercio internacional<sup>426</sup>.

A la amenaza que representa la utilización de mano de obra barata de los países subdesarrollados, el teorema de la igualación de precios o teorema de Heckscher-Ohlin-Samuelson pretende dar una explicación científica a dicho hecho. Este teorema sostiene que los salarios de los trabajadores menos cualificados de los países desarrollados disminuyen en la medida que aumentan “las exportaciones intensivas de mano de obra procedentes de las economías menos desarrolladas”.<sup>427</sup> Conforme a este teorema, basado en la ventaja comparativa de David Ricardo, el factor que más abunda en los países subdesarrollados es la mano de obra barata, elemento que conforme a dicha

---

<sup>424</sup> Gutiérrez Hurtado, Francisco Javier y Lobejón Herrero, Luis Fernando, Cláusulas sociales, comercio internacional y derechos laborales. La perspectiva de los países subdesarrollados, *Eco crisis*, Bilbao, 2008.

<sup>425</sup> *ibídem.*, p. 2

<sup>426</sup> *Ibídem.*, p. 3

<sup>427</sup> *Ibídem.*, p. 4

teoría no solo produciría bajos salarios sino aumento del desempleo en los países desarrollados. Los bajos salarios y el desempleo producido serían como consecuencia del traslado de empresas de los países ricos hacia los países pobres para abaratar sus costos de operación o producción. Sobre la discusión de las razones de la inclusión de cláusula laboral, convengo con Ermida Uriarte que el tema central esta cuestión no debe ser “la soberanía nacional ni el comercio internacional, ni la competitividad, ni los costos laborales, sino el respeto y la eficacia de los derechos humanos”<sup>428</sup>.

Para evitar la fuga de empresas hacia países de laxitud en su legislación laboral, se establecen los estándares laborales. Los estándares laborales persiguen establecer condiciones laborales más o menos similares entre los países partes de un TLC, y de esta forma evitar que su falta o inobservancia se constituya en un elemento que proporcione ventajas comparativas a las empresas que operan sin estos parámetros laborales. Tanto los líderes sindicales de las naciones desarrolladas como los jus-laboralistas, son partidarios del establecimiento de estándares laborales. En cambio, los empresarios de las naciones desarrolladas reaccionan de modo contrario, aduciendo que el establecimiento de determinadas exigencias laborales afecta su capacidad competitiva en comparación con sus iguales de naciones que no respetan los estándares laborales mínimos. Por eso, Estados como Bangladesh, Malasia, Pakistán y Panamá en el interés de atraer inversión extranjera directa promueven la flexibilidad laboral.

Por lo general, los estándares laborales no están presentes en todos los ámbitos del comercio internacional, regularmente los países desarrollados los incluyen en los sistema de preferencias, así como en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales<sup>429</sup>. Los Estados Unidos fueron los pioneros en colocar determinados estándares laborales en los acuerdos comerciales sostenidos con países subdesarrollados. Por ejemplo, en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe<sup>430</sup> implementada a partir de 1984, los Estados Unidos establecieron determinadas condiciones laborales

---

<sup>428</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *Derechos Laborales y Comercio Internacional*, op. cit. p. 16

<sup>429</sup> *Ibidem*, p. 9

<sup>430</sup> Se le denominó así a las facilidades arancelarias que de modo unilateral los EE.UU otorgaron en la década de los ochenta del pasado siglo a las naciones de la Cuenca Caribeña.

a los Estados caribeños como requisito para poder acceder a las facilidades arancelarias que se les concedían a sus productos en el mercado norteamericano. Estas mismas condicionantes las aplicó Estados Unidos a otros regímenes preferenciales, como el de Preferencias Andinas de 1991 y la Iniciativa para el Crecimiento y la Oportunidad de África de 2000. Posteriormente, la Unión Europea también impondría a las naciones beneficiadas de estos tipos de acuerdos preferenciales, el cumplimiento de determinadas pautas laborales, aunque éstas fueran mínimas.

Se critica el carácter discrecional de los Estados Unidos con determinados Estados para que éstos puedan colocar sus productos en el mercado norteamericano con determinadas facilidades. Se aduce que los Estados Unidos observan, más que el cumplimiento de dichos estándares laborales, la cercanía de estas naciones con la política trazada desde Washington. Sobre este particular, H. Lim, citado por Gutiérrez Hurtado y Lobejón Herrero, expresa que: “Estados Unidos mantuvo las preferencias arancelarias a naciones como Corea del Sur, Filipinas, Guatemala, Haití, Surinam o Zaire. En sentido contrario se les retiraron a países menos afines como Siria, Liberia o Nicaragua”<sup>431</sup>.

La cuestión laboral ha estado presente en los acuerdos de integración regional. Estos acuerdos en el aspecto comercial se distinguen de los TLC, entre otras cuestiones, en que a diferencia de los TLC, las condiciones económicas y sociales de las naciones que forman parte de la integración son más homogéneas. En cambio, las relaciones entre las naciones parte de un TLC con la economía de mayor tamaño son marcadamente asimétricas. Condicionantes laborales mínimas han estado presentes en acuerdos regionales como el Mercado Común del Caribe (CARICOM); en el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), en la que se destaca su Declaración Socio laboral. La declaración laboral del MERCOSUR plantea mantener y consolidar los derechos laborales alcanzados por los países que conforman dicha integración, siguiendo los lineamientos de la OIT.

---

<sup>431</sup> Gutiérrez Hurtado, Francisco Javier y Lobejón Herrero, Luis Fernando, *Cláusulas sociales, comercio internacional y derechos laborales*, op. cit. p. 10

### 3.2.3. Incidencia de la cláusula laboral en los TLC

Los Estados Unidos han sido los pioneros en la inclusión de cláusulas laborales en TLC. El acuerdo de libre comercio firmado entre Estados Unidos, México y Canadá (NAFTA por sus siglas en inglés o TLCN en castellano), es el primero de los tratados de este tipo en el que se incluye la cláusula laboral. Es común en estos acuerdos comerciales que la nación con más alto estándar laboral trate de imponer el nivel de sus normas laborales al país de mayor fragilidad en el cumplimiento del derecho laboral. Mucho se discute sobre las razones de la inclusión del tema laboral en los tratados comerciales. La opinión más socorrida es la que vincula la inserción de las disposiciones laborales a la presión que ejerce el movimiento sindical en el seno de las naciones desarrolladas. Con la inclusión de la cláusula laboral se evita o pretende evitar el dumping social de modo que el incumplimiento de determinadas condiciones laborales no sea usado para producir productos a bajos costos. No es fortuito que los Estados Unidos, nación con un fuerte movimiento sindical, haya sido la pionera en la aplicación de este tipo de cláusula o condicionantes en los acuerdos comerciales.

Sin embargo, se discute la eficacia de la inclusión de la cuestión laboral en los acuerdos comerciales. Hay quienes sostienen que dicha inclusión no ha mejorado las condiciones laborales de los asalariados de las naciones partes de estos acuerdos. A este respecto Gutiérrez y Lobejón sostienen que dicha ineficacia se debe a que<sup>432</sup>:

1. Sólo se prevén sanciones en caso de incumplimiento de la normativa laboral del país de origen de las exportaciones, independientemente de si ésta se ajusta o no a los estándares más aceptados internacionalmente;
2. El procedimiento coercitivo que se aplica cuando se constata una vulneración de esa normativa es, por lo general, menos estricto que el utilizado en caso de incumplimiento de las disposiciones estrictamente comerciales;
3. Las cláusulas sociales recogidas en esos acuerdos normalmente no se ajustan a la normativa de la Organización del Trabajo ni prevén la puesta en marcha de mecanismos de supervisión como los que funcionan en el marco de esa organización.

---

<sup>432</sup>Ibidem, p. 13

En la primera de estas razones expuestas por estos dos autores, se observa que las sanciones se circunscriben a la violación de las disposiciones laborales de los Estados, y no a las violaciones vinculadas a los estándares laborales internacionales. Aunque es poco probable que se apliquen sanciones derivadas del incumplimiento de la norma laboral interna. Para evadir la aplicación de sanciones por el incumplimiento de la ley laboral nacional, solo basta con que dichas disposiciones sean laxas, sin que sean relevantes los estándares requeridos por la OIT. En cuanto a la segunda razón, ciertamente la naturaleza comercial de los TLC y de otros acuerdos comerciales es eminentemente comercial, la cuestión social o laboral es complementaria, y por tanto, no forma parte de su objeto.

El peso coercitivo recaerá sobre los aspectos comerciales, y no sobre las violaciones del tema materia laboral presente en el acuerdo. Si bien es cierto que los acuerdos comerciales tipo TLC, con posterioridad al 1998, han adoptado la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esta declaración adoptada en 1998, y la cual como más arriba se indica, abarca áreas relativas a la libertad de asociación, libertad sindical y derecho de negociación colectiva. Así como la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; la abolición del trabajo infantil, y; la discriminación en materia de empleo y ocupación. No obstante la inclusión de dicha declaración, a la que no se le debe negar que representa un paso de avance en la relevancia que toma la cuestión laboral en los acuerdos comerciales. Aún resulta insuficiente en la construcción de un derecho laboral global dejar que sea la OMC la que gestione los aspectos laborales contenidos en los tratados comerciales. Independientemente de la naturaleza comercial de estos convenios esa atribución a la OMC coloca en un plano de debilidad a la OIT, instancia responsable de supervisar la aplicación de las normas laborales.

La respuesta adecuada a la debilidad de aplicación de las disposiciones laborales contenidas en los TLC no está en cambiar el contenido de dichas cláusulas o estipulaciones por otras del tipo de responsabilidad social corporativa, o de responsabilidad del consumidor. Pretender esto es conferirle al derecho laboral un marcado tinte de discrecionalidad, es limitarlo a la aplicación de normas de carácter

indirecto, o de “promesas éticas”<sup>433</sup>. Corresponde al Estado y a una instancia como la OIT la aplicación de disposiciones normativas que rebasen el marco de lo voluntario, o de la conciencia ciudadana. Esto no es derecho, el derecho como marco coercitivo necesita de medios que lo impongan. De lo contrario se confunde con otras formas o tipos de ordenamientos de convivencia, tales como la moral o la ética. Para la adecuada aplicación y fortalecimiento del derecho laboral global no son suficientes los códigos de conducta, la responsabilidad social corporativa o el etiquetado social.

Estas iniciativas no promueven el cumplimiento del derecho laboral por el carácter voluntario de sus acciones y, por estar limitadas al cumplimiento de determinados estándares laborales, o a una determinada actividad comercial o productiva. Por ejemplo, la exportación. El Derecho Laboral no debe estar limitado a acciones privadas, como derecho es público, y debe estar revestido de un carácter coercitivo<sup>434</sup>. Su aplicación le corresponde al Estado en el plano local, pero en las actividades internacionales y globales no hay mejor instancia que la OIT para velar por su ejecución, debido a su carácter de espacio tripartito, en donde convergen los trabajadores, los Estados y los empleadores. No planteamos que se desconozcan iniciativas como las que busca el denominado comercio justo, de un algún modo amortiguan las distorsiones del comercio internacional. Lo que decimos es que el cumplimiento de la norma laboral es tarea del Estado y de la comunidad internacional, y no de las buenas intenciones de iniciativas privadas. Se debe reconocer que toda acción, declaración o asunción de compromiso vinculado en mejorar las condiciones del salario de los trabajadores, en impedir la explotación infantil, en elaborar productos de calidad<sup>435</sup>, entre otras acciones de igual naturaleza, son iniciativas loables. Lo que se debe evitar es que éstas no actúen como elemento de distorsión y confusión de la responsabilidad del Estado de crear dentro de su jurisdicción un Derecho Laboral fuerte y aplicable, así como en la comunidad internacional.

---

<sup>433</sup>Ermida Uriarte, Oscar, *Derechos Laborales y Comercio Internacional*, op. cit.

<sup>434</sup> Gutiérrez Hurtado, Francisco Javier y Lobejón Herrero, Luis Fernando, *Cláusulas sociales, comercio internacional y derechos laborales*, op. cit., p. 15

<sup>435</sup> *Ibidem.*, p. 18

Estoy de acuerdo con Gutiérrez Hurtado y con Lobejón Herrero sobre que no siga “reclamando una mejora de los derechos laborales en las economías más pobres aduciendo motivaciones económicas, y aún menos que soliciten para ello la posibilidad de utilizar política comercial”<sup>436</sup>. Aducen estos autores que dichas medidas insertadas en los acuerdos comerciales no han mejorado los estándares laborales a nivel mundial. Plantean que se adopten medidas directas para dichos objetivos, y que se reserven las políticas comerciales para otros cometidos<sup>437</sup>. Sin depender de la voluntariedad privada de las mejoras laborales, no perjudica el que se sigan incluyendo en los tratados comerciales cláusulas sociales, o que se promueva la conciencia social sobre el tema laboral. Esto no es negativo, ayuda a crear un ambiente de promoción de los estándares laborales. Lo que estas iniciativas no deben es reemplazar la responsabilidad del Estado en la creación de un marco normativo en el que se cumplan y respeten los derechos de los trabajadores; y de la comunidad internacional de crear un derecho laboral universal que regule las relaciones laborales surgidas a la luz del nuevo orden internacional.

Hay quienes plantean que no están de acuerdo con la inclusión de las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales porque éstas se podrían utilizar con fines proteccionistas. Quienes plantean estos argumentos aducen que no se deben aplicar normas laborales de países desarrollados a países con condiciones económicas, sociales y culturales distintas<sup>438</sup>. Bajo este planteamiento se pretende ubicar los bajos costos laborales y la flexibilidad laboral como ventaja comparativa de las naciones subdesarrolladas ante los países de mayor desarrollo, y como medio de atraer inversión extranjera directa (IED). Este planteamiento de corte neoliberal asocia el incremento de las condiciones laborales al crecimiento económico que sostengan las naciones como fruto de la -IED-. Conforme a esta visión, la inversión extranjera se incrementa en la medida en que estén ausentes en los acuerdos comerciales las disposiciones relativas al tema laboral. No estoy de acuerdo con esta corriente de pensamiento. Primero, porque

---

<sup>436</sup> *Ibidem.*, p. 23

<sup>437</sup> *Id.*

<sup>438</sup> Puyo Posada, Jimena, *Los Aspectos Laborales en los Tratados de Libre Comercio con EE.UU., Reflexiones Liberales Police Papers*, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

no se debe confundir crecimiento económico con desarrollo humano. El crecimiento de la economía de una nación no está necesariamente asociado al bienestar de su población. Las condiciones laborales juegan un papel importante en el bienestar de las poblaciones. La República Dominicana es un ejemplo de esta afirmación. Esta nación caribeña ha tenido en los últimos cincuenta años una de las tasas de crecimiento promedio más alta de América Latina, sin que este crecimiento haya mejorado notablemente las condiciones de vida de los trabajadores dominicanos y de la población en sentido general. Así lo confirma el informe sobre crecimiento y empleo en la República Dominicana, bajo el auspicio del FMI, en el que se indica que: “La República Dominicana ha registrado altas tasas de crecimiento del producto y la productividad, pero los indicadores del mercado laboral han sido deficientes durante los últimos 20 años.”<sup>439</sup>

Una posición intermedia es la planteada por Thomas Greven, citada por Puyo Posada, en la que este autor sostiene que: “La segunda mejor opción parece ser la de que se incluyan disposiciones en materia de derechos laborales en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales, pues pueden tener el potencial de cambiar la calidad de la gobernabilidad regional”. Sobre el juicio expresado por Greven, esta autora sostiene que la posición intermedia de mantener cláusulas laborales en acuerdos comerciales es necesaria por la “inexistencia de un régimen laboral global”<sup>440</sup>. Tanto la visión de incluir cláusulas o estándares laborales en los acuerdos laborales como medio de evitar el dumping social como la de excluir la cuestión laboral de los convenios económicos como forma de evitar que las naciones subdesarrolladas pierdan ventajas comparativas frente a las naciones centrales, son de corte neoliberal. Ambas visiones afectan el desarrollo del derecho laboral porque colocan al trabajo dentro de una óptica meramente mercantil y economicista.

---

<sup>439</sup> Abdullaev, Umidjon, Estevão, Marcello, *Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo*, Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional, Departamento del Hemisferio Occidental, 2013, disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/wp/2013/wp1340s.pdf>, fecha de consulta: 5/2/2015

<sup>440</sup>Puyo Posada, Jimena, *Los Aspectos Laborales en los Tratados de Libre Comercio con EE.UU.*, .op. cit. p. 3



No debe estar en discusión la importancia de incluir determinados estándares laborales en las relaciones comerciales entre las distintas naciones. Estos parámetros laborales no deben estar limitados por la voluntad de los actores privados, ni únicamente asociados a factores económicos como los costos de producción y competitividad. El trabajo es uno de los factores de producción de riquezas, y, como tal, debe ser reconocido. Los derechos y conquistas laborales adquiridos por la clase trabajadora deben ser no sólo preservados sino adecuados al tipo de relación social que produce la globalización. El movimiento sindical debe incorporar en sus luchas la construcción de un derecho laboral global.

El gran reto de los países subdesarrollados, y en especial el de las naciones latinoamericanas, no es conformarse con que se incluyan determinadas medidas laborales en los acuerdos comerciales. Su gran desafío es fortalecer su institucionalidad para que se cumplan las disposiciones normativas estatuidas en sus legislaciones, y los aspectos laborales contenidos en los acuerdos o tratados internacionales suscritos por los Estados. Conuerdo con el juicio que sobre este particular expresa Jimena Puyo de que “el problema de los países latinoamericanos no parece estar en los estándares laborales que reconocen sus legislaciones, que en su mayoría se adecuan a los reconocidos por la OIT, sino en la falta de implementación de estos”, lo que dicha autora agrega que “Colombia se caracteriza por un nivel muy bajo de cumplimiento de sus normas laborales”<sup>441</sup>. Este problema del incumplimiento de las leyes no es privativo de Colombia, sino de los demás países de América Latina.

Un hecho importante que ha incidido en la inclusión de cláusulas laborales, o de algún tipo de sujeción a los derechos fundamentales del trabajo en los tratados comerciales suscritos los Estados Unidos, fue la aprobación en el 2002 de la Ley de Autoridad de Promoción del Comercio (TPA por sus siglas en inglés). Mediante esta ley se otorga facultad al presidente de los Estados Unidos de negociar acuerdos comerciales, dejando solo a la ratificación del Congreso la aprobación de éstos, sin la facultad de hacer modificaciones. Esta ley tiene entre sus propósitos garantizar el respeto de los derechos laborales fundamentales de los países que concierten acuerdos

---

<sup>441</sup>Puyo Posada, Jimena, *Los Aspectos Laborales en los Tratados de Libre Comercio con EE.UU*, op. cit.

comerciales con los Estados Unidos. Esta ley hace especial énfasis en el Convenio No. 182 de la OIT<sup>442</sup>, sobre las peores formas de trabajo infantil. Los Estados Unidos a través del denominado Sistema General de Preferencias venían otorgando de manera unilateral algunas facilidades arancelarias a países subdesarrollados. A estos se les imponía como condición el cumplimiento de determinados aspectos laborales. Igualmente, la Unión Europea en diversos reglamentos ha establecido la “cláusula laboral” como condición para brindar de modo particular reducciones arancelarias a cambio del acatamiento de los convenios internacionales del trabajo 87, 98 y 138, relativos a la libertad sindical, negociación colectiva y edad mínima para el trabajo<sup>443</sup>.

De manera específica existen tres tratados de libre comercio (TLC) que abordan la parte laboral como un acuerdo dentro del acuerdo. Estos anexos laborales, denominados Acuerdos de Cooperación Laboral (ACL), están insertados en el TLC de América del Norte (NAFTA); en el TLC firmado entre Chile y Canadá; y en el TLC entre Canadá y Costa Rica. En tratados como el firmado entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), el tema laboral está integrado dentro del acuerdo como una de sus cláusulas. Los Acuerdos de Cooperación Laboral se caracterizan por la obligación que asumen sus integrantes de comprometerse con la promoción y cumplimiento de sus legislaciones laborales<sup>444</sup>. Para lograr el cumplimiento de los aspectos laborales contenidos en los acuerdos de cooperación, los Estados suscribientes asumen la conformación de comisiones bipartitas, integradas por empleadores y trabajadores. Las diferencias que puedan surgir con relación al tema laboral, las partes proponen resolverlas por la vía de la mediación, la conciliación o el arbitraje.

---

<sup>442</sup>Ibidem, p. 6

<sup>443</sup>Ermida Uriarte, Oscar, *Derechos Laborales y Comercio Internacional*, op. cit. 17

<sup>444</sup> Morgado Valenzuela, Emilio, Lo laboral en los Tratados de Libre Comercio entre países americanos, Espacio abierto [en línea], Venezuela, *Red de Revistas Científicas de América Latina*, el Caribe, España y Portugal, 2006, vol.15, No.3. disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12215304>, fecha de consulta: [16/2/2015]

### 3.2.4. La cuestión laboral en algunos tratados

El Acuerdo de Cooperación Laboral firmado entre Canadá y Chile es similar al NAFTA en su parte laboral. Este acuerdo abarca las siguientes once áreas en el campo del Derecho laboral<sup>445</sup>:

- Libertad de asociación y derecho a organizarse;
- El derecho a la negociación colectiva;
- Derecho a huelga;
- Prohibición de trabajo forzado;
- Protección laboral para niños y jóvenes;
- Estándares mínimos de empleo;
- Eliminación de la discriminación en el empleo;
- Igual salario para hombres y mujeres;
- Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales;
- Compensación en caso de lesiones y enfermedades ocupacionales; y
- Protección a los trabajadores inmigrantes.

Diego López subraya la no inclusión, en el TLC firmado entre Canadá y Costa Rica en el 2001, la protección de los trabajadores migrantes”.<sup>446</sup> Al quedar fuera cualquier derecho relacionado a los trabajadores migrantes, se actuó de espaldas a una realidad que envuelve a millones de ciudadanos. Esto debe ser enmendado.

Estos anexos laborales buscan establecer los estándares laborales mínimos para que las naciones parte de los convenios comerciales se comprometan con su cumplimiento. De ese modo los parámetros laborales presentes en los TLC evitan que se use la cuestión laboral como medio de mejorar la competitividad industrial y comercial,

---

<sup>445</sup> Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá, disponible en: <http://www.chile-canada-chamber.cl/tlc/labor.html>

<sup>446</sup> López, Diego, *Derechos Laborales y Acuerdos...*, op. cit. p. 13

o como vía de atraer inversión extranjera directa, utilizando como atractivo las bajas condiciones de aplicación del derecho laboral. Estos anexos se caracterizan por el carácter general y vaguedad de los enunciados laborales vinculados a los TLC. Debido a dicha generalidad, en ocasiones las multinacionales, en contubernio con los propios Estados suscribientes de estos acuerdos, se acogen al carácter laxo de dichas disposiciones para vulnerar determinados aspectos del derecho laboral de parte de los Estados suscribientes.

Para que los derechos fundamentales en materia laboral tengan una aplicación efectiva, deben ser incorporados, si no lo están ya, a los ordenamientos nacionales de los Estados parte del acuerdo, porque, de modo casi general, el cumplimiento de los aspectos laborales se remite a la legislación interna de estas naciones. Estos tratados, que en otras materias violan la soberanía de los Estados, en material laboral se subordinan a las legislaciones internas de los países concertantes. Como expresa Diego López, en muchos países, sobre todo los de la periferia, “El esfuerzo normativo en materia laboral de un país asociado comercialmente puede no ser más que una apariencia formal detrás de la cual se oculta la intención de competir deslealmente, estableciendo dispositivos legales para aceptar un grado significativo de relativización de los derechos formalmente tutelados”<sup>447</sup>.

Con cierta frecuencia se ve cómo naciones con escasa institucionalidad asumen compromisos contractuales auxiliares o secundarios contenidos en determinados acuerdos comerciales, conscientes de que no los cumplirán. La subordinación a la legislación laboral interna de los Estados a las que se someten los TLC deja en libertad a cada nación para efectuar los cambios en su derecho laboral que considere oportuno, independientemente de que dichas modificaciones afecten las garantías legales de sus trabajadores. De una manera tangencial, vaga y general, se hace mención a los cambios que pueden afectar a las condiciones laborales en el país en cuestión. Colijo con Diego López cuando dice que los acuerdos de libre comercio no obligan a los países a que asuman cambios en sus leyes laborales para el cumplimiento del tratado, pero que por otro lado exigen el cumplimiento de determinados estándares laborales. Esto, a juicio del

---

<sup>447</sup> López, Diego, *Derechos Laborales y Acuerdos...*, op. cit. p. 22

referido autor, coloca a estos acuerdos comerciales en una “contradicción evidente y puede amenazar la credibilidad y efectividad real de las cláusulas laborales como medios para prevenir la competencia desleal.”<sup>448</sup> López destaca el carácter vinculante de los compromisos laborales asumidos a través de los acuerdos comerciales y la facultad de su uso o invocación en el derecho interno de los Estados conformantes del acuerdo. A este respecto expresa que: “sin embargo con los derechos laborales en acuerdos de comercio sí es jurídicamente efectivo.

Si la soberanía de cada Estado goza de una libertad absoluta para disponer discrecionalmente de los niveles de protección de los derechos laborales comprometidos en un acuerdo comercial, se afecta seriamente la vigencia del acuerdo”<sup>449</sup>. Considero que esto es así, no solo porque una de las partes pueda invocar la anulación del acuerdo como consecuencia de violación a una disposición laboral contenida en el acuerdo, sino porque una vez asumido el acuerdo por los órganos competentes de ese Estado, conforme al Derecho Internacional, las estipulaciones laborales se incorporan al derecho interno. El carácter vinculante de estas disposiciones laborales en la jurisdicción nacional de las naciones asociadas en el acuerdo, deviene no solo del monismo jurídico que refunde el derecho nacional y el extranjero en un único derecho, sino también por el carácter de derecho público de la cuestión laboral y por la jerarquía jurídica que ocupa el derecho internacional en la mayoría de los ordenamientos internos de los Estados. Ahora bien, hasta ahora las violaciones de la cláusula y del anexo laboral quedan confinadas al régimen de sanciones que para tales fines contienen estos acuerdos.

En el Acuerdo de Cooperación Laboral –ACL-, los ministerios de trabajos de ambos países conforman un Consejo en el que sus representantes son los responsables del cumplimiento del acuerdo. En cada uno de estos dos Estados funciona una Secretaría Nacional responsable de asesorar a sus ciudadanos sobre los tópicos que abarca el acuerdo, elaboración de reportes y estudios sobre leyes y mercados laborales<sup>450</sup>. Estos secretariados nacionales también sirven para proporcionar informaciones de gobierno a

---

<sup>448</sup> López, Diego, *Derechos Laborales y Acuerdos...*, op. cit. p. 27

<sup>449</sup> Id.

<sup>450</sup> Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá, op. cit.

gobierno para resolver problemas relacionados con la implementación de leyes de carácter laboral. De entre las áreas que abarcan los ACL, están las industriales, seguridad y salud ocupacional, y estándares de empleo. Las violaciones cometidas al acuerdo son ventiladas en un tribunal arbitral, el cual puede imponer penalidades a los transgresores del mismo, de hasta diez millones de dólares. En este acuerdo, como sucede en los otros de su naturaleza, se busca armonizar la actividad comercial con el Derecho Laboral para evitar que distorsiones laborales afecten la relación comercial entre estos dos socios.

En el continente americano convergen diferentes experiencias de acuerdos comerciales que integran de distintas maneras las disposiciones normativas laborales. Entre estos están El Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Costa Rica – ACLCC-; el acuerdo concertado entre los tres países que conforman la región de Norte América (Estados Unidos, México y Canadá), conocido por sus siglas en inglés como el NAFTA y en español como TLCAN; y el acuerdo de integración regional el Mercado Común del Sur-MERCOSUR-. En América, sobre todo América Latina, existen otros tipos de acuerdos comerciales y de integración, pero por razón de espacio, solo hemos considerado oportuno referirnos a los mencionados.

En este apartado, sobre el DR-CAFTA, tratado objeto de este trabajo y sobre el cual se abundará sobre sus componentes constitutivos y demás aspectos, solo reseñamos que no es un acuerdo de integración, sino de libre comercio. Por estas razones, su esencia es eliminar las barreras arancelarias que puedan impedir las relaciones comerciales entre los países que lo conforman, obviando el aspecto de desarrollo de las naciones que lo conforman, sobre todo las centroamericanas y la República Dominicana.

### **3.2.5. El Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Costa Rica (ACLCC)**

En éste acuerdo, la cuestión laboral, al igual que la cláusula laboral insertada en los TLC, está vinculada a los principios y derechos fundamentales de los trabajadores consignados en la Declaración de la OIT de 1998. Igualmente pretende vincular las legislaciones laborales de estos dos Estados al derecho laboral internacional. En el tipo de Acuerdo de Cooperación Laboral está presente la intención de no debilitar el derecho

laboral como medio de potenciar el comercio entre los Estados parte de un TLC. Para garantizar ese objetivo, TLC como el firmado entre Chile y Estados Unidos, así como el suscrito entre Estados Unidos, América Central y República Dominicana, reconocen indistintamente los principios establecidos en la Declaración de la OIT de 1998 y otros. Estos principios son<sup>451</sup>:

- Libertad de asociación y libertad sindical.
- Reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
- Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
- Abolición del trabajo infantil.
- Eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- Eliminación de la discriminación en el empleo y ocupación.
- No discriminación, incluyendo el derecho a remuneración igual por trabajo igual de hombres y mujeres, los derechos de los trabajadores migratorios y los derechos de las personas discapacitadas.
- Seguridad y salud en el trabajo, incluyendo lo concerniente a los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Solución de conflictos.
- Trabajo de menores y jóvenes.

### **3.2.6. El TLCAN o NAFTA**

El NAFTA, se inscribe dentro del esquema habitual de los tratados de libre comercio, cuya esencia es lograr la libre circulación de bienes y servicios entre los países que lo integran. Como tal, dicho tratado no es de integración, ya que cada una de las naciones miembros se rigen por su propia legislación y sus objetivos no rebasan el límite de lo comercial. El NAFTA, fue el primero de los TLC en que participan los Estados Unidos en que se aborda el tema laboral. El objeto del NAFTA, al igual que los demás los TLC, es la liberación comercial y cualquier otro aspecto que aborde está vinculado de manera directa a este objeto.

---

<sup>451</sup> Morgado Valenzuela, Emilio, *Lo laboral en los Tratados de Libre Comercio entre países americanos*, op. cit.

En su preámbulo se plantea la decisión de los Estados que lo conforman (Estados Unidos, México y Canadá) de “crear nuevas oportunidades de empleo y de mejorar las condiciones laborales”. Pero como expresa en su parte introductoria el informe elaborado por la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), México no estaba preparado para los impactos de la liberación de su comercio frente a los Estados Unidos.<sup>452</sup> Como evidencia de lo que expresan, en dicho informe se cita a Rodolfo Ulloa Bonilla, sociólogo costarricense, quien expresa que pese a que se crearon 8 millones de nuevos empleos en los primeros nueve años de implementación del tratado, el déficit de generación de empleos se situó al final de esos años en más del 46%.<sup>453</sup>

Otro dato importante que ofrece este autor, es que mientras la productividad del trabajador mexicano aumentó en ese periodo de tiempo en un 53% por hora trabajada, a los empleadores mexicanos les cuesta un 36% menos, es decir, el trabajador de México no ha recibido el beneficio del aumento de su productividad, sino los empresarios. El dato referente a la creación de empleos, refleja que no se han creado los puestos de trabajos en los niveles esperados por las autoridades mexicanas. Tampoco han mejorado las condiciones laborales en dicho país, tal y como lo proponía el preámbulo de dicho acuerdo. Sobre este particular expresa de modo directo el citado informe que “los principales beneficiarios del libre comercio son los grandes capitales transnacionales”. Más adelante agrega: “los tratados comerciales deterioraron aún más los derechos laborales y las condiciones de trabajo. Añadiendo que, “los empleos creados son de mala calidad, muchos de ellos sin seguro social y vacaciones entre otras”<sup>454</sup>. A juicio de la FIDH, tras la firma del TLCAN en 1994, han aumentado las presiones para exigir la regulación de los sindicatos y el registro de nuevos gremios<sup>455</sup>.

---

<sup>452</sup>Federación Internacional de los derechos humanos (Fidh), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Efectos sobre los derechos humanos, violaciones de los derechos laborales*, Misión Internacional de Investigación, No. 448/3, abril 2006

<sup>453</sup>Federación Internacional de los derechos humanos, *El tratado de Libre Comercio...* op. cit. p. 6

<sup>454</sup> Ibidem p. 12

<sup>455</sup> Ibidem. p. 22



Inicialmente el acuerdo no contemplaba cláusulas laborales, razón que motivó innumerables críticas al mismo, por la falta de protección a los trabajadores. Diversos autores que han abordado las razones de la inclusión del tema laboral, sostienen que dicha inserción fue debido a la presión ejercida por los sindicatos norteamericanos. Esta presión se explica por el temor de los líderes sindicales norteamericanos de que con dicha firma se produjeran salidas masivas de capitales hacia México en busca de condiciones laborales favorables. Para estos dirigentes sindicales, las deslocalizaciones empresariales iban a provocar la pérdida de miles de empleos<sup>456</sup>.

Estas críticas, a juicio de Sardegna, fueron las que obligaron a los países concertantes a elaborar un anexo en el que se incluyeran medidas que garantizaran los derechos básicos de los trabajadores<sup>457</sup>. Sin embargo, el ex presidente de la Academia Iberoamericana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Néstor de Buen<sup>458</sup>, atribuye la incorporación del anexo laboral del NAFTA a razones políticas y no a la intención de preservar los derechos de los trabajadores de los países firmantes del acuerdo. Para corroborar su aseveración, señala que Bill Clinton, en un discurso pronunciado en la Universidad Estatal de Carolina del Norte en la campaña de 1992, planteó la necesidad de que en el NAFTA, se incluyeran el tema laboral y el ecológico para evitar que las empresas estadounidense, cruzasen la frontera en búsqueda de mano de obra barata y de flexibilidad laboral.

Por considerar importante a los fines de poner de manifiesto las intenciones de la inclusión del aspecto laboral en el tratado de libre comercio de Norteamérica y por la similitud de estas razones con las que motivaron la incorporación de las cláusulas laborales en el DR-CAFTA, consideramos oportuno reproducir la cita que hace el profesor de Buen del discurso del presidente Clinton.

---

<sup>456</sup> Morgado Valenzuela, Emilio, *Lo laboral en los Tratados de Libre Comercio entre países americanos*, op. cit. p. 3

<sup>457</sup> Sardegna, Miguel A., *Las relaciones laborales en el Mercosur*, op. cit. pp. 173-174

<sup>458</sup> De Buen, Néstor, "El futuro del sindicalismo ante la globalización", en AA.VV. (Secretaría de Estado de Trabajo, editor), *El derecho del trabajo ante el nuevo milenio*, Santo Domingo, Editora Lozano, 1999.

*“Bien, si ustedes ven la experiencia de las plantas maquiladoras, esas que se han trasladado a México, justo al otro lado de la frontera, realmente hay motivos de preocupación. Podemos ver claramente que allí, los estándares laborales han sido violados regularmente y que muchos de los que tienen esos trabajos viven en condiciones que son aún muy desalentadoras, no en función de nuestros estándares sino de los suyos”.*

El anexo laboral del TLCAN surge como medio de evitar el traslado de empresas desde los Estados Unidos hacia México, motivados por las bajas condiciones laborales de esa nación, con respecto a los Estados Unidos. No obstante la inclusión de este anexo o acuerdo complementario en material laboral, tanto los dirigentes sindicales norteamericanos como los mexicanos, criticaron el alcance de la regulación laboral impuesta en el convenio. Sin embargo, a partir de este acuerdo, el tema laboral quedó vinculado a las negociaciones comerciales en las que participan los Estados Unidos en tratados de libre comercio. También otras naciones lo han incorporado en acuerdos regionales, o igualmente en TLC.

La exclusión de aspectos laborales en el inicio de este acuerdo, evidencia el deliberado propósito de relegar y subordinar los derechos fundamentales de los trabajadores al interés del comercio. Sería interesante preguntar ¿hasta qué punto la inclusión de la cuestión laboral en este tipo de tratados solo busca aquietar las voces que se levantan desde los países desarrollados?. Esta es una clara señal del papel de las normas del derecho laboral en el esquema de la globalización neoliberal.

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte –ACLAN- como se le denomina al anexo que contiene la cuestión laboral del NAFTA, fue insertado a modo de acuerdo paralelo, y no dentro del acuerdo comercial en sí. Dentro de los objetivos que se plantean en el anexo –ACLAN-, se encuentran los que plantean mejorar las condiciones de trabajos y los niveles de vida en el territorio de cada uno de los Estados concertante; promover al máximo los principios laborales; promover la observancia y aplicación efectiva de las leyes laborales de cada una de las partes. Cada uno de estos objetivos es enunciativo, tal como refiere Miguel Sardegna al establecer conclusiones sobre ellos, en lo que destaca “el respeto por las legislaciones de cada uno de los

Estados, pero también la falta de pautas mínimas comunes de cumplimiento para el efectivo ejercicio de las garantías básicas de cada trabajador dependiente”<sup>459</sup>.

El NAFTA, como todos los acuerdos de libre comercio, establece normas taxativas e imperativas cuando se trata de aspectos relacionados con la libre circulación de bienes y productos. En cuyos casos, si tienen que variar las legislaciones existentes, lo hacen. En cambio, cuando se trata de garantizar los derechos laborales, refieren el cumplimiento de éstos a las leyes actuales y al acatamiento de las mismas por cada Estado. En muchos casos, la inclusión de las cláusulas laborales solo juega un papel enunciativo o de simple lineamiento general. Sardeghna, concluye la parte de su obra sobre las relaciones laborales en el Mercosur, en el apartado dedicado al cuestión laboral del NAFTA, indicando que: “El objetivo del NAFTA es estrictamente comercial, se reitera, procura la libre circulación de bienes y servicios entre los países que lo integran y no tiene en cuenta el tema laboral<sup>460</sup>. Y más adelante prosigue en su conclusión: “El NAFTA no impone normas comunes ni busca modificar las leyes internas de cada uno de los países miembros, sino que procura que cada uno cumpla con su legislación interna para evitar la competencia desleal”. No debe extrañar la forma de cómo concluye el citado autor, ya que a los tratados de libre comercio, como instrumentos del neoliberalismo y su lógica a ultranza del libre mercado, no les interesa ninguna otra cosa que no aporte un beneficio directo a sus objetivos y fundamentos y cuando abordan la cuestión laboral, lo hacen desde la perspectiva económica a la que se refiere este autor.

En el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), se establecieron una serie de disposiciones generales cuyo cumplimiento queda vinculado a la legislación interna de los Estados suscribientes del mismo. Por la vinculación del ACLAN al ordenamiento interno de los pactantes, expresa Rodríguez Garavito que: “la

---

<sup>459</sup>Ibidem. p. 175

<sup>460</sup>Ibidem. p. 202

fuerza central es el derecho nacional, no los convenios universalmente adoptados a través de la OIT”<sup>461</sup>. De entre los derechos que reconoce el ACLAN, están:

- La Libertad de asociación y derecho de asociación sindical.
- El Derecho de negociación colectiva.
- El Derecho a la huelga.
- La Prohibición del trabajo forzado.
- Las Protecciones laborales para niños y jóvenes.
- La Garantía de derechos laborales mínimos.
- La Eliminación de la discriminación en el trabajo.
- Igual remuneración para mujeres y hombres.
- La Prevención de lesiones y enfermedades profesionales.
- La Compensación en caso de lesiones o enfermedades profesionales.
- Protección para los trabajadores migrantes.

En esta lista de derechos laborales quedan incluidos varios de los convenios de la OIT, algunos de los cuales no han sido firmados por los Estados Unidos. Autores, como la citada Jimena Puyo Posada, ven en la generalidad de estas disposiciones normativas una falta de compromiso con el Derecho Laboral Internacional<sup>462</sup>. En ese mismo sentido se expresa Rodríguez Garavito, quien sostiene que la falta de incorporación de los tratados con los derechos laborales internacionales “erosiona el consenso emergente alrededor del mundo en relación con un derecho laboral global”<sup>463</sup>. A fin de subsanar la desvinculación de la cuestión laboral con el derecho global internacional, este autor propone vincular los aspectos laborales con los convenios de la OIT al tiempo que se vinculan con el derecho interno de los Estados pactantes<sup>464</sup>.

---

<sup>461</sup> Rodríguez Garavito, César, “Los Derechos Laborales en Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos”, en C. Botero y Aguado (eds.), *Economía Social de Mercado y Tratados de Libre comercio en Colombia*, Bogotá, Fundación Social y Fundación Konrad Adenauer, 2004, p. 162

<sup>462</sup> Morgado Valenzuela, Emilio, *Lo laboral en los Tratados de Libre Comercio entre países americanos*, op. cit. p. 4

<sup>463</sup> Rodríguez Garavito, César, *Los Derechos Laborales en Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos*, op. cit. p. 162

<sup>464</sup> Rodríguez Garavito, César, “Los Derechos Laborales en Tratado de Libre Comercio...”, op. cit. p.163

El circunscribir la aplicación de la norma laboral a estamentos jurisdiccionales del comercio internacional debilita el papel de la OIT, y, ciertamente, dificulta la oportunidad de construir un derecho laboral global. El derecho laboral internacional que se debe construir, sin apartarse de los elementos fundamentales que a lo largo de los años ha constituido el derecho del trabajo, debe regir las relaciones laborales del siglo XXI, y con ella, sus actores. Pero sobre todo, debe evitar que se reduzca el papel del derecho laboral. Los cambios que se operen, deben mantener las conquistas logradas a lo largo de la historia del movimiento sindical y ampliar su cobertura hacia nuevas formas de trabajo.

Un aspecto que preocupa en el tema laboral abordado por los distintos tratados de libre comercio, es sujetar su cumplimiento a las disposiciones normativas internas de los Estados partes de estos convenios. Dicha sujeción es causa de modificación de los códigos laborales de las naciones firmantes de estos acuerdos. Con estas modificaciones se busca atraer inversión extranjera directa mediante precarias condiciones laborales, u obtener ventajas competitivas a través de bajos costos laborales para beneficiar a la clase empresarial. Los grupos empresariales de las naciones asociadas en los TLC, sobre todo los de países subdesarrollados, comparan sus legislaciones laborales con las de otros países socios. Estas comparaciones son para exigir la modificación de sus códigos laborales, utilizando como referencia a los países con menos garantías laborales.

### **3.2.7. Debilidad del NAFTA para regular la cuestión laboral: Caso KUKDONG**

Un caso interesante desde la perspectiva del derecho global del trabajo que evidencia la escasa protección de los convenios de la OIT, así como la ineffectividad de las propias cláusulas laborales contenidas en los TLC. En el caso *Kukdong* se evidenció la debilidad de estos acuerdos en mejorar las condiciones laborales de los países subdesarrollados asociados en estos convenios. La multinacional coreana Kukdong, dedicada primordialmente a la fabricación de ropas deportivas para estudiantes universitarios, se estableció en la ciudad de Atlixco, en el estado de Puebla, México. En enero de 2001 tuvo lugar un paro laboral debido a la cancelación de cinco empleados que reclamaban a la empresa el cumplimiento de la promesa que habían hecho de

mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y que permitieran el establecimiento de un sindicato distinto al entonces existente. El sindicato al que se oponían había sido constituido con el apoyo de la multinacional antes de que la empresa iniciara sus operaciones. Estas protestas recibieron el respaldo de grupos sociales, sindicales y académicos de México, Canadá y especialmente de varios comités de estudiantes universitarios de los Estados Unidos. Esta empresa fue encausada ante los tribunales laborales de los Estados Unidos y Canadá, que apreciaron violaciones al derecho de libre asociación. Asimismo, la NIKE para cuya marca producía la empresa coreana Kukdong, ante la presión de los estudiantes universitarios americanos, contrató a la empresa de auditoría social *Verité* para que realizara una investigación sobre dicho caso. Esta ONG encontró que ciertamente se obligaba a los trabajadores a pertenecer a un sindicato que velaba más por los intereses de la empresa que de los trabajadores. Asimismo, informó sobre el empleo de adolescentes con edades comprendida entre 13 y 15 años. Verité recomendó la formación de un sindicato independiente, el cumplimiento de las promesas de mejoras laborales que había asumida la empresa, la reposición de los trabajadores cancelados, entre otras medidas<sup>465</sup>.

El caso de Kukdong motivó una interesante reacción global contra las violaciones cometidas contra disposiciones fundamentales del derecho laboral establecidas en el TLCAN, así como por la OIT. Sin embargo, la actitud asumida por el gobierno mexicano de no actuar ante las flagrantes trasgresiones del Derecho del Trabajo y del propio tratado en su anexo laboral, denota la poca voluntad de los Estados receptores de IED de hacer cumplir las disposiciones laborales insertadas en los acuerdos comerciales. Sobre este caso particular, el informe de la Federación Internacional de los Derechos Humanos –FIDH- expresa, "Desgraciadamente, estas recomendaciones no fueron consideradas en México y hasta ahora el Gobierno no ha tomado ninguna acción para ajustar el sistema de las maquiladoras en México"<sup>466</sup>.

---

<sup>465</sup> Martínez Silva, Eleocadio, *La internacionalización de las relaciones laborales*, disponible en: [http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/tercero/Eleocadio\\_Mart%C3%ADnez\\_Silva.pdf](http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/tercero/Eleocadio_Mart%C3%ADnez_Silva.pdf)., fecha de consulta [22/2/2015]

<sup>466</sup>Federación Internacional de los derechos humanos, *El tratado de Libre Comercio...* op. cit. p. 22

La clase empresarial de los países latinoamericanos busca la competitividad industrial o productiva a través de las condiciones laborales, y no mediante otros elementos. Los Estados deben ser los responsables de garantizar el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales. En la actualidad en la República Dominicana los empresarios dominicanos piden la modificación del código laboral, aduciendo que de otro modo sus productos perderán competencia ante los producidos en Centro América. Si bien es cierto que los TLC no contienen disposiciones que promuevan de modo taxativo la flexibilidad laboral, inciden de forma indirecta en las medidas laxas que se adoptan mediante las reformas laborales que implícitamente promueven. Una de las razones fundamentales que llevan a las naciones subdesarrolladas a participar en acuerdos comerciales del tipo TLC, es atraer inversión directa de capitales provenientes de los países desarrollados. Para captar estas inversiones, las naciones se sienten tentadas en proporcionar un bajo costo laboral que sirva de incentivo a tales inversiones en detrimento de las condiciones laborales de sus trabajadores. De este modo los TLC funcionan como elementos indirectos que propician el establecimiento de condiciones laborales atractivas para las empresas extranjeras, o para las mismas locales que desean competir en condiciones favorables mediante bajos costos laborales. De este modo, pese a que los acuerdos laborales contengan cláusulas que garantizan derechos u estándares mínimos, los cuales casi siempre son subordinados a la legislación interna de cada Estado parte del acuerdo. Los países subdesarrollados, las cuales por demás tienen bajo nivel de institucionalidad, se sienten avocadas a promover situaciones laborales propicias a sus empresas nacionales o, a las extranjeras que desean atraer. Sin duda, la cuestión laboral presente en los TLC no es suficiente para mitigar los efectos que crean en el trabajo estos instrumentos comerciales y legales de la globalización neoliberal.

Un ejemplo de lo anteriormente expuesto, lo constituyó en México la denominada iniciativa Proyecto Abascal que pretendió modificar las condiciones laborales mexicanas para ponerla al servicio del gran capital nacional y extranjero, especialmente de los Estados Unidos. El Proyecto Abascal suscitó una reacción directa de líderes sindicales, especialistas en derecho laboral y académicos y por suerte fue detenido. Con esta iniciativa quedó desvelado el propósito neoliberal de dicho proyecto, que servía de

facilitador del TLCAN. Pese a que más de veinte grupos sindicales y de defensa de los derechos humanos de los Estados Unidos, México y Canadá, expusieron ante la Oficina Nacional Administrativa de los Estados Unidos, en virtud del ACLAN, la grave amenaza que representaba el Proyecto Abascal a los derechos fundamentales de los trabajadores mexicanos. Ésta agencia norteamericana calificó de inexacto el reclamo de estos grupos, alegando que dicha iniciativa era incierta, debido a que no había sido aprobada por el congreso de México. Sobre dicho rechazo, el Informe de la Misión Internacional de Investigación se refirió en estos términos: "Desgraciadamente, este rechazo parece significar que la Oficina Nacional Administrativa de los Estados Unidos es reticente a examinar proyectos de leyes, a pesar de que eso permitiría precisamente prevenir violaciones futuras de los derechos humanos"<sup>467</sup>.

### **3.2.8 La cuestión laboral en otros TLC**

También, en el TLC de los Estados Unidos firmado con Jordania se incluye la cuestión laboral. Este tratado fue el primero en contener una cláusula laboral como parte de los capítulos del acuerdo negociado. En este TLC resalta el hecho de que aunque mantiene la línea de otros tratados de apego a la legislación interna en materia laboral de las naciones suscribientes, a diferencia del ACAN, incorpora el Derecho Laboral Internacional como fuente de obligación.<sup>468</sup> Tal como señala Jimena Puyo, aun cuando la mención que hace este TLC del Derecho Internacional es moderada, "por lo menos refleja la pretensión de que el Derecho Internacional sea un parámetro para los estándares de las legislaciones laborales internas..."<sup>469</sup>.

En este tratado se equipara la violación de una disposición laboral con la de una comercial. Esta igualdad en cuanto a las consecuencias de la transgresión de una norma laboral y una comercial es denominada por la organización *Human Right* como "paridad de ejecución". El TLC de Jordania y los Estados Unidos solo incorpora cuatro de los derechos fundamentales de la OIT, Libertad de asociación, Derecho a la negociación

---

<sup>467</sup>Federación Internacional de los derechos humanos, *El tratado de Libre Comercio...* op. cit. p. 18

<sup>468</sup> Morgado Valenzuela, Emilio, *Lo laboral en los Tratados de Libre Comercio entre países americanos*, op. cit. p. 5

<sup>469</sup> Id.



colectiva, Exigencia de edad mínima para el trabajo infantil y Prohibición del trabajo forzoso. Tal como indica Puyo, ello supone un retroceso del derecho laboral, al limitar el acceso a los mecanismos de solución de controversias solo a los Estados, dejando fuera a elementos de control como las ONG, sindicatos y otras organizaciones colectivas. Igualmente, se excluyen derechos que anteriormente habían sido contemplados en el ACAN, como la no discriminación en el empleo por razones de raza, religión, sexo o edad; la igualdad en la remuneración de mujeres y hombres; las garantías procesales; y la protección de los trabajadores migrantes.<sup>470</sup>

En cuanto al régimen de sanciones, el acuerdo jordano-estadounidense simplifica los procedimientos procesales. El Comité Conjunto es el mecanismo responsable de la aplicación de sanciones como consecuencia de violaciones a la cláusula laboral. En este tratado queda limitada a Jordania y los Estados Unidos la facultad de pedir sanciones por violación a la cláusula laboral. El impedimento de actuación a las ONG y a los particulares como demandantes o accionantes por violaciones laborales es indudablemente un hecho negativo. Igualmente, como sostiene Rodríguez Garavito, “Las sanciones por incumplimiento son vagas. Cuanto el Comité Conjunto no logre dirimir una disputa, la parte que interpuso la queja puede tomar cualquier acción apropiada y proporcional”<sup>471</sup>.

Los TLC EE.UU./Chile/Singapur continúan con la tendencia iniciada en el TLC de EE.UU. y Jordania de incorporar determinados derechos fundamentales del trabajo. Se introducen en estos acuerdos la exigencia del respeto del debido proceso en materia laboral, aspecto que había sido igualmente abordado en el ACLAN. En el caso de Chile, se establece en el acuerdo la creación de un consejo que vele por el cumplimiento de las disposiciones laborales contenidas en dicho acuerdo.

Si bien es cierto que no se conoce de la anulación de un TLC como consecuencia de la violación de la cláusula laboral insertada en ellos y de que es parte de las investigaciones sobre el tema observar los efectos directos de la inclusión de dicha cláusula en el derecho laboral de los países concertantes de un TLC, discrepo del criterio de Diego López de que por ese hecho no se debe hablar de la eficacia de los acuerdos comerciales en las

---

<sup>470</sup> Rodríguez Garavito, César, “Los Derechos Laborales en Tratado de Libre Comercio...”, op. cit. p.169

<sup>471</sup> Rodríguez Garavito, César, “Los Derechos Laborales en Tratado de Libre Comercio...”, op. cit. p.170

normas laborales internas<sup>472</sup>. Independientemente de que a inclusión de la cuestión laboral en los TLC no haya fortalecido el derecho laboral de los Estados suscribientes en la magnitud deseada. Sobre esto, como dice el referido autor, no se pueden presentar resultados concluyentes. La inserción de tales cláusulas facilita el fortalecimiento de una cultura de cumplimiento de la disposición normativa laboral y ayuda a no disociar la actividad comercial del derecho del trabajo. La lucha que tiene el movimiento sindical, los especialistas del tema y la sociedad en general, es no permitir que se subordine el derecho laboral al ámbito del comercio y de saber que la construcción de un derecho global que regule las relaciones laborales del siglo XXI no debe descansar en limitadas cláusulas laborales o en anexos adheridos a los tratados de libre comercio.

### **3.2.9. Mercado Común del Sur –MERCOSUR-**

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), creado mediante el Tratado de Asunción de marzo del 1991 y suscrito por los Presidentes de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Este acuerdo, a diferencia de los anteriores, es de integración, en donde a través del intercambio comercial de los Estados Partes, se promueve su desarrollo económico y social. Este aspecto lo diferencia de los tratados de libre comercio, los cuales se circunscriben a derribar las barreras arancelarias y a ser facilitadores de la expansión del capital y del libre mercado, sin importarle otros aspectos de la vida de las naciones. Los acuerdos de integración rebasan los aspectos meramente económicos de la relación entre los Estados, construyendo para la promoción de sus intereses comunes un aparato jurídico-político que les sirve de soporte. A diferencia de los acuerdos que priorizan el carácter comercial, constituyen una estructura jurídica que funciona como foro de discusión que permite con sus decisiones vinculantes, actualizar el tratado en sus distintos componentes. Por sus características, el MERCOSUR se encuadra dentro de estos tipos de acuerdos de integración, sin dejar de reconocer que para cuando se firmó el tratado de Asunción (26 de enero de 1991), una buena parte de los gobiernos de esos Estados eran de neta orientación neoliberal, razón ésta que hace que el tratado no se

---

<sup>472</sup>López, Diego, *Derechos Laborales y Acuerdos...*, op. cit. p. 29

sustraiga totalmente del esquema del neoliberalismo y de su lógica del mercado y la competitividad.

En principio, la cuestión laboral no estuvo presente en el acuerdo de Montevideo, siendo asumida posteriormente. En las disposiciones normativas que incorpora el acuerdo en materia laboral, se tutelan los derechos fundamentales del trabajo. Entre estos derechos se enumeran: la libertad sindical, la negociación colectiva, el derecho a huelga, la prohibición del trabajo forzoso, la protección a los menores de edad, la no discriminación. También contienen estas normas sociales, el derecho de los trabajadores a la seguridad social y el empleo<sup>473</sup>. La Declaración Socio laboral de MERCOSUR sobrepasa a las de otros acuerdos asumidos por naciones del continente, porque desde el punto de vista jurídico, crea en sus normas socio laborales efectos obligatorios y de carácter vinculantes<sup>474</sup>.

Dentro de los principios del Derecho del Trabajo que propugna el MERCOSUR, algunos de los cuales se han ido incorporando en discurrir del tiempo por el carácter dinámico de dicho acuerdo, el profesor Guillermo Campero señala los siguientes:<sup>475</sup>

- Derechos Individuales. En estos derechos contempla los considerados en los Convenios Fundamentales de la OIT: no discriminación; abolición del trabajo forzoso; prohibición del trabajo infantil (considerando las realidades normativas de cada país). Además incluye, derechos de los empleadores: la facultad del empleador de dirigir y organizar su empresa de acuerdo a la legislación y a las prácticas de cada país.
- Derechos Colectivos: libertad de asociación de los trabajadores y empleadores; libertad sindical, en conformidad a la normativa de cada país; derecho a la Negociación Colectiva; derecho a huelga; promoción de los

---

<sup>473</sup> Informe de la XI Conferencia Interamericana de los Ministros de Trabajos de la OEA, 2001.

<sup>474</sup> De la Fuente, Miquel y Hernández Zubizarreta, J, *El derecho internacional del trabajo, la cooperación y el comercio internacional*, op. cit. p. 6

<sup>475</sup> Campero Guillermo, *La cuestión laboral en el Mercosur: procesos, opciones y posibilidades*, Universidad de Chile, 1999.

procedimientos de solución de conflictos, tales como, la mediación y la conciliación.

- Empleo: promoción de políticas activas para la creación de empleos productivos y para la protección de la situación de desempleo en el marco de las legislaciones y políticas nacionales.
- Diálogo Social: fomento del diálogo tripartito a nivel nacional y subregional.

Resulta interesante ver que dentro de este acuerdo esté planteado el tema de la conversación entre las partes como mecanismo de dirimir sus diferencias y un espacio de concertación social. El planteamiento referido a la política de fomento del empleo y a la protección durante del desempleo plantea una visión distinta dentro de los tratados comerciales y evidencia la preocupación del mismo por el tema del empleo, visión correcta porque tiende a no desligar el aspecto laboral del comercial. Pese a lo significativo que resultan la inclusión de cláusulas laborales en el MERCOSUR, éstas aún son limitadas comparadas con el espacio que ocupan las referentes a las relaciones comerciales entre los países que conforman dicho acuerdo. A este respecto, refiere el tratadista en materia laboral Jorge Rodríguez Mancini que: “a pesar de la gravedad de los problemas que aquejan a los países que componen el grupo, la cuestión social no ha cobrado la importancia que merece en un proceso de integración...”<sup>476</sup>

En el listado de normas de derechos fundamentales contenidas en el MERCOSUR, no se prevé la exigibilidad de las mismas, y coincido con lo que refiere Rodríguez Mancini, que lo importante no es solo “crear nuevas normas; ni ratificar convenios de la OIT”<sup>477</sup>, sino forjar una conducta del cumplimiento de lo pactado, sobre todo cuando se esté referido a los aspectos sociales. No obstante la realidad que esto representa, no deja de tener importancia su inclusión, sin dejar de perder de vista la tarea que compete a todos los sectores de la vida nacional de esos países, de propugnar su acatamiento y cumplimiento.

---

<sup>476</sup>Rodríguez Mancini, Jorge, *Derechos fundamentales y relaciones laborales*, Buenos Aires, Argentina. Editorial Astrea, 2da. Edición, 2007.

<sup>477</sup>Ibidem. p. 360

### **3.2.10. Comparación entre el MERCOSUR y el NAFTA**

El MERCOSUR y el NAFTA representan dos tipos distintos de tratados: el primero por su naturaleza es de integración y representa un estadio más avanzado que el modelo de libre comercio dentro de las relaciones internacionales, porque este tipo de tratado procura el establecimiento de equilibrio entre los concertantes y sobrepasan los aspectos comerciales, y de algún modo, buscan protegerse de amenazas comerciales, políticas o sociales comunes. El segundo de estos tratados, es el clásico tipo de TLC, en donde su fin primordial es facilitar los vínculos comerciales, creando los mecanismos y tomando las decisiones jurídicas necesarias para la satisfacción de su objeto. Sin embargo, pese a las limitaciones y al lugar en donde coloca el tratado Norteamericano los aspectos laborales, le cabe el mérito de ser el primero de estos tipos de acuerdos en el que se incluyen disposiciones relativas al derecho laboral.

Sin dejar de reconocer lo significativo de la incorporación de la cuestión laboral en ambos tratados, se pone de manifiesto que la esencia de éste tipo de acuerdo es potenciar la relación comercial y con ella el Derecho Comercial, el cual está colocado por encima del Derecho Laboral. A través de los Tratados de Libre Comercio, las multinacionales y el gran capital nacional y extranjero blindan sus relaciones comerciales con un marco jurídico que le sirve de protección, mediante el fortalecimiento de las legislaciones nacionales y los tribunales arbitrales. En tanto, los derechos de los trabajadores siguen siendo tutelados por leyes locales, las cuales en muchos países, sobre todo los de la periferia, son ordenamientos frágiles, incapaces de imponerse ante el incumplimiento de las transnacionales, que en algunos casos movilizan más recursos que los presupuestos de esas naciones y hasta de su propio Producto Interno Bruto. Continúa siendo un dilema el que se presenta en los acuerdos comerciales entre naciones de distintos niveles de desarrollo, las cuales ven en estos instrumentos de comercio, la vía de superar males estructurales como el desempleo, a través de la flexibilización de sus disposiciones normativas laborales. En cambio, las naciones desarrolladas buscan expandir las fronteras de sus mercados para colocar sus productos y garantizar el capital de sus multinacionales.

Una de las peculiaridades que presentan los TLC es que atraen un tipo de empresa, que no solo se radican en los países subdesarrollados, atraídos por los bajos salarios y los bajos estándares laborales, sino que éstas denominadas “empresas globalizadas”<sup>478</sup> han instaurado la modalidad de desarrollar en varios países distintas etapas de sus procesos productivos. Estas operaciones de producción por parte, se efectúan a través de pequeñas empresas y de trabajadores que laboran a medio tiempo, afectando con esta especie de *outsourcing* las conquistas laborales de los trabajadores y debilitando las organizaciones sindicales, así como fomentando la actividad laboral informal. Esta modalidad de producción representa un reto para las organizaciones sindicales debido a que se produce un tipo de relación laboral atípica, en donde a presencia del trabajador no se concentra en un espacio específico.

Con el paso del tiempo, sin obviar el efecto que sobre la población y la economía puede significar la presencia de empresas que generen empleos, se ha evidenciado que a través de ésta especie de dumping social, a la postre, el gran beneficiario es el capital ya que los puestos de empleos que se logran conseguir, suelen ser efímeros, debido a la volatilidad del capital. Un caso típico de esta realidad lo representan las empresas de zonas francas que se establecieron en Centro América y el Caribe, a través de regímenes especiales, las cuales, en muchos casos han emigrado de estos países, dejando desmovilizada a una parte importante del sector laboral de esas naciones. En el caso particular de la República Dominicana, el gobierno del Presidente Leonel Fernández, tratando de evitar la salida del país de estas empresas, y el consiguiente mantenimiento de los empleos que ellas proporcionaban, propició la promulgación de la ley 174-07, mediante la cual se les otorgaron prestamos por el orden de los 1,200 millones de pesos, dinero éste que no ha sido devuelto por las mismas<sup>479</sup>.

---

<sup>478</sup>Alburquerque F. Rafael, “Sindicalismo y Globalización”, en AA.VV. (Secretaria de Estado de Trabajo, editor), *El derecho del trabajo ante el nuevo milenio*, Santo Domingo, Editora Lozano, 1999

<sup>479</sup>[www.noticiassin.com.do](http://www.noticiassin.com.do)

### 3.3. Los derechos fundamentales de los trabajadores en los Estados centroamericanos

Con la firma y entrada en vigencia en agosto del 2005 del Tratado de Libre Comercio concertado entre Centro América, Estados Unidos y la República Dominicana-DR-CAFTA por sus siglas en inglés-, se refuerza, desde el punto de vista normativo, la legislación laboral que contiene las disposiciones normativas que protegen los derechos fundamentales de los trabajadores en los países centroamericanos y en el territorio dominicano.

De la definición que hace Mancini sobre los derechos fundamentales se infiere que por estos derechos pretender preservar aspectos esenciales vinculados directamente al ser humano, se colocan por encima de otras disposiciones normativas. Como tales, son partes del orden público nacional y, por tanto, son los Estados los garantes de su protección y fomento. Estos derechos son reconocidos y defendidos por entes internacionales como las Naciones Unidas y la OIT.

El referido autor, define a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo planteados por la OIT en la Convención del 1998, como “aquellos derechos que constituyen la base de convivencia en el terreno laboral”.<sup>480</sup> En fin, los derechos fundamentales de los trabajadores son derechos humanos, y por tanto, esenciales para la vida democrática de los Estados. A través de los derechos fundamentales en el trabajo, el Estado cumple con el precepto de justicia distributiva, mediante la cual se les brinda la oportunidad de ejercer sus derechos a los trabajadores, quienes son la parte más débil en la relación laboral. Autores como Vega y Martínez, consideran que la igualdad “en el ámbito laboral se instrumenta a través de los derechos fundamentales en el trabajo que son la condición mínima para reequilibrar posiciones sociales de partida, que por las circunstancias económicas pueden resultar desfavorables”<sup>481</sup>. Aunque los derechos laborales en sentido general y de modo particular los fundamentales, son hijos del Estado moderno, es durante el Estado de bienestar en donde se desarrollan. Cabría preguntar

---

<sup>480</sup>Ibidem. p. 3

<sup>481</sup> Vega Ruiz, María Luz y Martínez, Daniel, *Los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, OIT, 2002., p. 6

cómo son afectados estos derechos bajo el modelo neoliberal, el cual basado en el libre mercado, rompe con el papel de equilibrio que entre las clases sociales jugaba el Estado de bienestar, cuyo fundamento era la solidaridad hacia los sectores más débiles.

El trabajo es uno de los factores de creación de riquezas y por consiguiente un elemento fundamental en la vida en sociedad. Sin convivencia laboral no hay paz social y la vida misma de las naciones se vería afectada, razón por la que se explica que estos derechos sean elevados a la categoría de derechos fundamentales, colocándolos a la par de los derechos humanos, y como tal, son de aplicación directa. Aunque el trabajo como factor de producción de riquezas ha contribuido de manera significativa a la creación de ésta en la sociedad capitalista y a su auge, el Derecho Laboral no ha tenido el mismo grado de desarrollo y solidez en su aplicación que otras ramas del derecho, vinculadas al mantenimiento del sistema. Por esta razón se habla de normas blandas, a diferencia de las leyes que protegen al capital, a las que se consideran como disposiciones duras. Estas leyes duras, reforzadas por los instrumentos comerciales de la globalización neoliberal, crean su propio modelo normativo. El ordenamiento jurídico global, fraguado al amparo del modelo neoliberal, se erigen en amenaza para las conquistas y derechos que el Estado Social ha proporcionado a la clase trabajadora en la mayoría de las naciones democráticas.

Los derechos de los trabajadores y especialmente los derechos fundamentales en el trabajo están vinculados al Estado moderno y democrático. Estos derechos están consagrados en las constituciones de las naciones democráticas<sup>482</sup>. Los países centroamericanos y la República Dominicana consagran en sus ordenamientos jurídicos las disposiciones normativas que reconocen los derechos de la clase trabajadora, y más aún, los propios derechos fundamentales de los trabajadores. Estos Estados son partes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, han firmado y ratificados los diversos Convenios de la OIT que garantizan estos derechos, y sus Constituciones Políticas también los consagran. El problema de la aplicación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores en los países centroamericanos y en la República

---

<sup>482</sup> Vega Ruiz, María Luz y Martínez, Daniel, *Los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, OIT, 2002.



Dominicana no es la falta de textos legales que lo reconozcan, sino, el deterioro de la institucionalidad. La debilidad institucional impide su aplicación.

A esta fragilidad institucional que afecta el cumplimiento de la norma laboral, se agrega, la implementación de las políticas neoliberales que impide el fortalecimiento de las relaciones laborales en la región. Dicho modelo ha sido implementado en la región desde principios de los años noventa del pasado siglo. La flexibilidad laboral, acción derivada de tales políticas, ha sido aplicada de modo transversal en estos Estados como un medio de atraer inversión extranjera. La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos en el informe sobre los derechos laborales en Centroamérica, señala que hay sectores que sostienen que “es evidente que no se puede seguir creando más Derecho del Trabajo, también que es insoslayable e impostergable la flexibilización que actualmente tenemos.

Vega y Martínez, autores antes citados, sostienen que hay tres posiciones con enfoques distintos sobre el impacto económico de los derechos fundamentales en el trabajo<sup>483</sup>. Plantean estos autores que la primera sostiene que la implementación de los derechos fundamentales produce “rigideces en el funcionamiento del mercado de trabajo” porque incrementa “los salarios y costos laborales”. Aducen que quienes plantean esta hipótesis, sostienen que de ese modo se aumenta el desempleo. La segunda, alega que la aplicación de dichos derechos, es decir los fundamentales, no incrementa el desempleo y contribuye al mantenimiento de la paz social. Y la tercera, considera que los derechos fundamentales deben ser solo aplicados en determinados países, porque en otros, en los que se podría interpretar que se refieren a países en vía de desarrollo, hay sectores productivos que no pueden asumir el costo laboral que generarían la aplicación de estos derechos, y, por tanto, se incrementaría la informalidad.

Un aspecto interesante en lo planteado por los dos citados autores, “es que no hay estudios o investigaciones que den respuestas concluyentes a la cuestión planteada.”<sup>484</sup> Expresan en el trabajo en cuestión, que una investigación publicada en

---

<sup>483</sup> Vega Ruiz, María Luz y Martínez, Daniel, *Los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit. p. 19

<sup>484</sup> Id.

2001 por Kucera, afirma que “no es posible demostrar que la aplicación y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo aliente y contribuye al crecimiento económico... pero tampoco lo contrario”<sup>485</sup>. Más allá de las cuestiones económicas planteadas, es mantener el trabajo como algo inherente a la dignidad humana y, por tanto, más allá de una visión economicista del tema. Instancias internacionales como la entonces naciente OMC, establecía en 1996, el compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo, o, como la OCDE que en la misma fecha decía que estudios elaborados le llevaban a concluir que no había ventaja comercial en no aplicar los convenios fundamentales del trabajo.

Pese a que no hay evidencia de que desde el punto de vista económico el cumplimiento de los derechos de los trabajadores afecte el desarrollo de las empresas, diferentes sectores patronales insisten en plantear disminuir algunos de los derechos adquiridos de los trabajadores. Conuerdo con Vega y Martínez cuando expresan que si bien es cierto que no hay estudios que permitan establecer de forma definitiva el beneficio directo que proporcionan a la economía de las naciones el cumplimiento de los derechos fundamentales. Aducen ellos que hay suficientes ejemplos empíricos que relacionan a los países desarrollados con el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores. Mientras los países con escaso desarrollo económico e institucional, son los que más incumplen tales convenios. De esta afirmación se deduce que el incumplimiento a los derechos fundamentales no ha proporcionado un beneficio directo a esos países. Las naciones que violan los derechos fundamentales tienen una estructura institucional frágil, por lo que dicha inobservancia es consecuencia de situaciones estructurales que afectan a esos Estados. El cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores es parte de la estabilidad social de un país y cuando éste se afecta, se puede afirmar de modo categórico que se pone en peligro todo el entramado social del Estado.

La flexibilidad laboral es asumida por algunos Estados como medio de atraer inversión extranjera, debido a esto, en el DR-CAFTA el tema laboral no fue planteado por los países centroamericanos, sino por los Estados Unidos, siguiendo en este tenor

---

<sup>485</sup> Ibidem, p. 20

la misma modalidad de los demás TLC. En el DR-CAFTA, igual que en el NAFTA, la cuestión laboral fue introducida por la presión ejercida por las organizaciones sindicales de los Estados Unidos que veían en la fragilidad del sistema jurídico laboral de estas naciones, un elemento que podría estimular la emigración de determinadas empresas y afectar a los trabajadores de esos sectores. Sin embargo, así como no hay resultados concluyentes que muestren los beneficios que puedan percibir los Estados con la no aplicación de los derechos fundamentales del trabajo. El flujo de la inversión extranjera directa-IED-, no establece de modo categórico que dicho comportamiento obedezca a razones fundamentales ligadas a la flexibilidad laboral y al no cumplimiento de los preceptos de derecho fundamental en el trabajo por parte de determinados Estados, especialmente los subdesarrollados.

Es claro que las empresas se trasladan buscando abaratar costos, por razones de mercado y hasta de ubicación geográfica de un determinado país. Esto nos lleva a concluir que son multifactoriales las causas que determinan la decisión de inversión en un determinado lugar. Los Estados que mayor cantidad de IED han atraído, más que la flexibilidad laboral que en ellos pueda existir, que sin duda las hay, el elemento común es el tamaño de su mercado y la calidad de su mano de obra. En cambio, los países con mayores debilidades en sus instituciones, son los que menos IED reciben. Esto es entendible, debido a la falta de seguridad jurídica que dicha situación provoca.

Los siguientes cuadros muestran el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) a escala mundial y el comportamiento de las distintas economías. En la tabla No. 1 se observa que en el año 2014 fueron las economías en desarrollo las mayores receptoras de IED, seguidas por las economías desarrolladas. Incidió en este cambio de comportamiento el incremento en el comercio mundial de las economías BRICS (Brasil, Rusia, China y Sudáfrica) y la recesión que afecta desde el 2007 a Europa y el lento crecimiento de Japón. De los países de mayor desarrollo solo los Estados Unidos han recuperado su ritmo de crecimiento, asociado éste a que ha mantenido un buen nivel de recepción de inversión.

En la tabla No. 2 se muestra el comportamiento de la recepción de inversión extranjera directa de las economías en desarrollo por regiones geográficas. Conforme a dichos datos, Asia ocupa el mayor nivel de acogida de IED, seguido por América.

En la No. 3, se presentan las quince naciones que durante el año 2014 recibieron mayor cantidad de Inversión Extranjera Directa. De estas 15 naciones, cuatro, agrupando los territorios de Taiwan y Hong Kong- SAR<sup>486</sup>, están ubicadas en territorio asiático; tres en Europa; tres en América del Norte; dos en América del Sur; las restantes en otras áreas del mundo.

Un elemento común en las economías mayores receptoras de inversión extranjera directa es que son Estados con un marco jurídico estable. En el caso de China, la nación de mayor crecimiento económico en las últimas décadas, su auge económico ha estado pautado por profundas reformas a su ordenamiento jurídico, aunque aún persisten prácticas de explotación laboral. En otras economías en desarrollo, éste incremento ha estado seguido de mejoras en el sistema jurídico, por lo que no se puede afirmar que el aumento de la Inversión extranjera directa esté directamente ligado a prácticas de flexibilidad laboral. Más bien, si un elemento ha estado presente en estas naciones es un entorno jurídico que garantiza dicha inversión. Y en cierto modo, han mejorado las condiciones laborales en dichos países. Una muestra de lo anteriormente expuesto, es la escasa participación de naciones africanas y centroamericanas, dos de las regiones del mundo con mayor vulnerabilidad institucional, y consecuentemente, con mayor violación de los derechos fundamentales de los trabajadores y de la población en sentido general.

**Cuadro No.3.1 sobre Inversión Extranjera Directa año 2014 (miles de millones de dólares)**

<b>REGIÓN</b>	<b>MONTO US\$</b>	<b>PORCENTAJE</b>
MUNDIAL	1,228,283	100%
ECONOMIA EN DESARROLLO	681,387	55%
ECONOMIA EN TRANSICION	48,112	4%
ECONOMIA DESARROLLADA	498,784	41%

**Cuadro No.3.2 sobre Inversión Extranjera Directa en regiones en desarrollo año 2014 (miles de millones de dólares)**

--

<sup>486</sup> Hong Kong SAR, son las siglas en inglés de Región Administrativa Especial de Hong Kong.

REGIÓN	MONTO US\$	PORCENTAJE
<b>Total regiones</b>	681,387	100%
<b>África</b>	53,912	7.9%
<b>América</b>	159,405	23.4%
<b>Asia</b>	465,285	68.3%
<b>Oceanía</b>	2,784	0.40%

**Cuadro No. 3.3. sobre los 15 mayores receptores de IED en 2014**

NACIÓN	MONTO (miles millones de US\$)	PORCENTAJE
<b>MUNDO</b>	1,228,283	
<b>China</b>	128,500.00	10%
<b>China, Hong Kong SAR</b>	103,254.16	8%
<b>Estados Unidos</b>	92,397.00	8%
<b>Reino Unido</b>	72,240.96	6%
<b>Singapur</b>	67,522.99	5%
<b>Brasil</b>	62,494.75	5%
<b>Islas Vírgenes Británica</b>	56,540.77	5%
<b>Canadá</b>	53,864.03	4%
<b>Australia</b>	51,854.22	4%
<b>India</b>	34,416.76	3%
<b>Holanda</b>	30,253.29	2%
<b>Chile</b>	22,949.21	2%
<b>España</b>	22,904.12	2%
<b>México</b>	22,794.70	2%
<b>Indonesia</b>	22,579.55	2%
<b>TOTAL</b>	<b>844,566.50</b>	<b>69%</b>

Revisando el comportamiento de la IED en el mundo, conforme al informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo –UNCTAD– del 2016, el comportamiento de la inversión extranjera varió con relación al año anterior. Según esta comisión especializada de las Naciones Unidas, los países desarrollados volvieron

a liderar la atracción de capitales, recibiendo el 55% de toda la IED en el 2015<sup>487</sup>. Estos datos confirman las aseveraciones más arriba vertidas, de que no tiene una incidencia directa la laxitud en el cumplimiento de la norma laboral, como medio de atraer inversión.

Resulta interesante analizar las interrogantes que plantean Vega Ruiz y Martínez sobre el por qué los países con productividad y competitividad más altas son los que más respetan los derechos fundamentales, y por qué en los países que menos se respetan estos derechos son los más económicamente atrasados<sup>488</sup>. Dichos autores encuentran las respuestas a estas preguntas desde una visión economicista. Aducen ellos que “los países más desarrollados son los que han tenido las más altas tasas de inversión en los últimos cien años (o treinta años en el caso del sudeste asiático, y ciertos países latinoamericanos como Chile). Aducen los referidos expertos que por “el contrario, los países menos desarrollados son aquellos con menores niveles de inversión. Una evidencia de esto lo representan muchos de los países africanos y en Latinoamérica, los centroamericanos”<sup>489</sup>.

Sin dejar de reconocer la realidad que en sus argumentaciones expresan estos autores, considero que su visión es limitada, porque no plantean las razones que originan los altos o bajos niveles de inversión. Habrá distintas razones por las que la inversión de determinados países sea baja; pero sin duda, una de las principales causas, es la debilidad institucional de esos Estados, lo que a su vez se traduce en un débil sistema jurídico. A pocos capitalistas se les ocurrirá invertir en un país en donde su inversión no esté debidamente garantizada, o en donde la fragilidad institucional afecte la paz social, elemento que incidirá de modo directo en la decisión de invertir o no. Para esto es importante el riesgo-país, elemento que toman en cuenta los inversores. Las agencias internacionales calificadoras del riesgo-país, coinciden en ponderar el riesgo político, el cual incluye la estabilidad jurídica de un país, como el elemento de mayor peso de

---

<sup>487</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe sobre las Inversiones en el mundo, 2016*, disponible en: [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2016\\_Overview\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2016_Overview_es.pdf), fecha de consulta: [10/4/2017]

<sup>488</sup> *Ibidem.*, p. 21

<sup>489</sup> *Id.*

ponderación, junto al desempeño económico. Calificadoras como Euromoney, le asignan a ambos factores un 25% como los elementos principales para establecer el índice de riesgo de una economía<sup>490</sup>.

Queda despejada la incógnita que pretende asociar el incremento de la inversión extranjera, o aún la propia local, basada en razones meramente ligadas a la flexibilidad laboral. Conuerdo con Vega Ruiz y Martínez, cuando señalan que diferentes encuestas evidencian que al menos en América Latina el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo no incide en la decisión de los inversionistas extranjeros, y que el único elemento, desde el punto de vista laboral relevante para los capitalistas, es la calidad de la mano de obra.<sup>491</sup> Los empresarios que promueven la competitividad sobre la base de bajos costos laborales y de la desregulación laboral, no podrán competir con sus productos en los mercados internacionales al no poder disponer de mano de obra calificada que garantice bienes de calidad.

En el caso de los países que fomentan esa práctica, no lograrán como se evidencia con los ejemplos empíricos señalados, atraer inversionistas de reputación y de gran capacidad de inversión. Tampoco, lograrán los países que persistan en dichas prácticas, producir un mercado interno con gran capacidad de consumo, elemento clave a la hora de atraer inversión extranjera. Comporto también lo que expresan Vega y Martínez, de que el aceptar prácticas que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores de un país, más que un criterio que incremente la inversión extranjera, en donde se aplica es más por razones políticas y sociales<sup>492</sup>. Dentro estas razones políticas y sociales, a mi juicio, está la visión neoliberal de la clase gobernante, especialmente los políticos, muchos de los cuales aferrados al pragmatismo, reniegan los compromisos ideológicos de crear una sociedad más humana.

---

<sup>490</sup> Disponible en: <http://www.econlink.com.ar/definicion/riesgopais.shtml> (consultado el 24/3/2016)

<sup>491</sup>Vega Ruiz, María Luz y Martínez, Daniel, *Los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit. p. 21

<sup>492</sup> *Ibidem.*, p. 22

El respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores es la respuesta mínima que se debe dar a los efectos de la globalización. Estos efectos han impactado el ritmo de desarrollo, no solo de los derechos de laborales, sino de las propias condiciones de vida de la clase trabajadora en casi todo el mundo. A esta realidad obedece el esfuerzo desplegado por la OIT de crear a través de la reasunción de los tratados del 98, el mínimo de estándares laborales a escala mundial para sostener los derechos indispensables de los trabajadores, mediante los denominados derechos fundamentales del trabajo. Estos derechos alcanzan el rango de derechos humanos. Aunque estudio como el realizado por la OCDE en el año 2000, confirman que el cumplimiento de los derechos fundamentales no afectan la eficiencia económica de un país. Sin embargo, prefiero insistir que la importancia del cumplimiento de tales derechos no debe ser enfocada solo desde razones de naturaleza económica. El énfasis en su cumplimiento, debe ser visto desde el interés de los trabajadores, elemento fundamental en la producción de riquezas y en la estabilidad social del mundo.

El cumplimiento de la norma laboral estará asociado a la solidez de las instituciones y a la cultura empresarial. Es cierto el juicio de Vega y Martínez de que en los países desarrollados existen más empresas que negocios, refiriéndose con esta expresión al carácter corporativo de muchas de las empresas de los Estados centrales, en contraposición a las empresas de tipo personal o familiar de los países en vía de desarrollo<sup>493</sup>. Centro América y la República Dominicana como países subdesarrollados no escapan a dicha realidad. En estos países la actividad comercial está muy ligada al gobierno, y por tanto, el grado de influencia en los distintos órganos del Estado es mayor que en los países del primer mundo. Los negociantes asociados a la clase gobernante de turno, tratarán de aprovechar a toda costa la oportunidad emanada de sus vínculos con los funcionarios del momento, por tanto, tratarán de sacar el máximo provecho de sus inversiones. En muchos casos conseguirán oportunidades de negocios a través del cohecho. En esa situación, poco importa el cumplimiento de las normas laborales y el establecimiento de reglas claras. Más aún, cuando se cuenta con el velo de la impunidad y la protección de los caciques políticos.

---

<sup>493</sup> Ibidem., p. 28



### 3.3.1. Situación de los derechos fundamentales del trabajo en Centroamérica

En América Latina en sentido general, entre los años 1951 y 2001, de 2,158 denuncias de violación a los derechos fundamentales, 1,123 fueron relativas a violación al principio de libertad sindical. La única manera de elevar el nivel de vida de los centroamericanos es incrementando su productividad, el desarrollo económico y las riquezas de estas naciones, “no a través de decretos o normas laborales protectoras las cuales han demostrado ser ineficaces y contraproducentes para dicho efecto.”<sup>494</sup> Querer asociar el crecimiento económico con el bienestar de la población es incorrecto. Conforme a datos consignados en el recién citado informe, durante los años 2005-2010 la tasa media de crecimiento de la región por cada cien mil habitantes fue de 1.8, superior a la del resto de América Latina que fue de 1.3. No obstante esto, Centroamérica es una de las regiones más desigual del mundo, y en donde el crecimiento económico menos impacta en la disminución de la pobreza de su población.

En países como Nicaragua y Honduras más del 60% de la población viven en por debajo del nivel de pobreza<sup>495</sup>. Con excepción de Costa Rica, la situación de los demás países no difiere mucho de la de Nicaragua y Honduras. En el caso dominicano, se presenta igual situación, su crecimiento económico no se corresponde con los niveles de pobreza que experimenta su población, por lo que el impacto de tal crecimiento ha sido poco significativo. Conforme al informe de la oficina del Banco Mundial en la República Dominicana experimento entre los años 1992 y 2014 un crecimiento promedio de 5,4%, uno de los más altos de la región en igual periodo. Sin embargo, dicho crecimiento no afectó positivamente sus indicadores con respecto a los niveles de pobreza del país. Refiere dicho informe, que la pobreza afectaba en el 2000 al 32% de su población. Se incrementa hasta el 50% en el 2004, después de una profunda crisis financiera; y desciende en el 2013 al 41% de su población<sup>496</sup>. Como se observa, el crecimiento

---

<sup>494</sup> Informe regional de la CIDH, elaborado por el Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES), *Situación de los Derechos Laborales en Centroamérica*, disponible en: <http://www.in2pdf.com>

<sup>495</sup> Ibidem, p. 4

<sup>496</sup> Informe del Banco Mundial, República Dominicana: *panorama general*, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>, fecha de consulta [1/12/2016]

económico no es suficiente para la disminución de la pobreza si éste no va acompañado de medidas sociales que garanticen la distribución de dicho crecimiento hacia los sectores más vulnerable de la población con políticas económicas y sociales que garanticen su movilidad social.

La Organización Internacional del Trabajo en procura de mantener una serie de reivindicaciones históricas alcanzada por los trabajadores de todo el mundo, conquistas amenazadas por la implantación del neoliberalismo, plantea a través de la Declaración y Principios de Derechos Fundamentales en el Trabajo, en su 86va. Asamblea de Ginebra de junio del 1998, una serie de tratados que buscan consolidar los derechos esenciales de los trabajadores. Asimismo, mediante la reasunción de estos convenios se propone dar respuesta social a la globalización. Estos tratados son denominados como Derechos Fundamentales en el Trabajo por su directa vinculación con el hombre en su vida en sociedad. En la parte introductoria de la Declaración de y Principios de Derechos Fundamentales en el Trabajo, la OIT deja expresada su intención de salvaguardar aspectos esenciales de los trabajadores en todo el mundo, al esbozar en el primero de sus considerandos que: “la creación de la OIT procedía de la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente; y que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas”.<sup>497</sup>

En la denominada Declaración de 1998, la OIT reitera la importancia de los siguientes convenios:

- Convenio 29- sobre trabajo forzoso
- Convenio 87- sobre libertad de asociación y derecho de organización
- Convenio 98- sobre derecho de organización y de negociación Colectiva
- Convenio 100- sobre igualdad de remuneración
- Convenio 111- sobre discriminación

---

<sup>497</sup> Página Web de la OIT: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>

- Convenio 138- sobre la edad mínima de admisión al empleo
- Convenio 182- sobre peores formas de trabajo infantil

Estos convenios conforman el cuerpo de los derechos humanos laborales con los cuales se busca humanizar el trabajo. Están elaborados para que se apliquen en todos los Estados miembros de la OIT, sin que su aplicación dependa del grado de desarrollo de un determinado país. Estos convenios recogen una serie de tratados adoptados a lo largo de los años, y en ellos la OIT ha querido dar una respuesta social a la globalización neoliberal. La OIT con su reafirmación ha pretendido mitigar los efectos de las políticas neoliberales para evitar que el trabajo sea utilizado como un instrumento con valor de cambio, desprovisto de su esencia social.

Los convenios fundamentales contenidos en la Conferencia de Ginebra de 1998, representan principios de aplicación directa dentro de los ordenamientos jurídicos de los Estados suscribientes de los mismos. Por tal razón, la inclusión de estos derechos en los tratados comerciales es como forma de reiterar su aplicación y de vincular su inobservancia a consecuencias económicas vinculadas al tratado. Los derechos fundamentales en el trabajo reconocidos en la Declaración de 1998, son los derechos mínimos requeridos para ser asumidos por los Estados. Estos derechos no son inmutables, sin embargo, su modificación está sujeta a dotar de mayores garantías y protección a los trabajadores.

Estos convenios no son nuevos, su consignación y proclamación es de diversos años y momentos históricos. El Convenio 29 relativo al trabajo forzoso data de 1930, y en él se consigna el derecho a elegir la actividad productiva que todo individuo desee. Su fundamento es la voluntad de todo ser humano a escoger la profesión u oficio que quiera. Por tanto, queda prohibido obligar a realizar una labor contraria a la voluntad del individuo. Toda práctica que tienda a constreñir, de modo tácito o explícito, queda prohibida en virtud del tratado de referencia. Se exceptúan labores cívicas o patrióticas consignadas por ley de un determinado país. Caso del servicio militar o la obligación de participar en tareas de colaboración colectivas ante la ocurrencia de catástrofes.

El Convenio 87 relativo a la libertad de asociación y de organización es de 1948. Mediante él, se busca el respecto a la libertad de agrupación y organización de los trabajadores como forma de proteger sus intereses. El Convenio 98 sobre derecho de

organización y negociación colectiva de 1949, complementa y desarrolla el C-87. El derecho de sindicación consignado en el C-98 garantiza no sólo la libertad de asociación de los trabajadores establecido en el C-87, sino que abarca los derechos de los trabajadores relativos a su sindicación y a la negociación colectiva, así como la protección al ejercicio de tal derecho.

El Convenio 100 relativo a la igualdad de remuneración de 1951. Con este convenio se busca evitar la discriminación de salarios por cuestión de sexo, nacionalidad o raza en actividad de igual valor. Convenio 111 atinente a la discriminación en el empleo. A través de este convenio se busca impedir la discriminación por motivos de religión, nacionalidad, opinión política, color, sexo u origen social en el trabajo. Con el C-111 de 1958 se trata de evitar la discriminación mediante acciones directas como el despido por algunas de las condiciones mencionadas, o, por medio de acciones indirectas, como leyes tipo apartheid o cualquier otro tipo de disposición normativa que procure impedir el acceso a cualquier miembro de los grupos o trabajadores en las condiciones expresadas más arriba. El C-111 no involucra el respeto a la voluntad del individuo sobre el ejercicio de un determinado derecho, sino que el hombre no se vea impedido de una posición laboral a causa de su color, raza, sexo, nacionalidad, preferencia política u origen social.

Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión en el trabajo de 1973. Este convenio recoge una serie de tratados adoptados por la OIT a lo largo de los años como medio de protección de los menores de edad (convenio de la edad mínima en actividad marítima, 1920; la edad mínima en labores agrícolas, 1921; edad mínima en trabajos no industriales, 1932; edad mínima en actividad industrial, 1937; edad mínima en actividades no industriales –revisado-, 1937; edad mínima en actividades de pescas, 1959; edad mínima en actividades subterráneas, 1965). El C-138 de 1973 resume todos estos convenios, los cuales desde esas fechas han procurado proteger los niños, niñas y adolescentes de determinadas actividades productivas que afecten el desarrollo físico y mental de los infantes. Esta protección de los niños, mediante el Convenio 138, se pone de manifiesto limitando la edad de inicio en actividades que representen peligro para su edad. La edad mínima para iniciar las labores productivas de los menores la fija cada Estado. Por lo general, los países toman en cuenta el periodo de tiempo en que finaliza

el ciclo básico de educación, frecuentemente, de catorce a quince años. En los casos de actividades que impliquen algún riesgo, será a partir de los dieciocho años.

Convenio 182 relativo a las peores formas de trabajo infantil de 1999. Este convenio fue posterior a la Declaración de la OIT de 1998, y condensa los distintos convenios adoptados con anterioridad, relativos a la protección de los niños. En este convenio se extiende la edad del niño hasta los 18 años. El C-182 pretende impedir la esclavitud de niños, servidumbre por deudas, utilización de niños en conflictos armados. Asimismo, se propone evitar la utilización de niños y niñas en prácticas de prostitución y pornografía; en actividades ilícitas y en labores que, siendo legal, pongan en peligro su salud física o mental.

Los convenios contenidos en la Conferencia de la OIT de 1998, han sido ratificados e incorporados a las Constituciones de los países centroamericanos. Solo en El Salvador, al momento en que se negociaba el DR-CAFTA, no estaban en vigor la totalidad de dichos Tratados. Éste país no había ratificado los Convenios 87 y 98. El 6 de septiembre de 2006 entran en vigencia en dicho Estado esos convenios.

El Convenio 87 relativo a la libertad de asociación y derecho de organización de los trabajadores, se extiende más allá de la asociación de éstos, a través de sindicatos o asociaciones de empleados. La libertad de asociación rebasa el aspecto laboral, permite a los seres humanos asociarse de manera libre en todo tipo o forma de agrupación, siempre que no sea para vulnerar derechos consagrados. No se concibe el sistema democrático sin el derecho de asociación de los trabajadores. Convenios fundamentales como el C-29 relativo al trabajo forzoso; el C-98 sobre el derecho de negociación colectiva y organización; C-100 relativo a la igualdad de remuneración; C-111 sobre discriminación; el C-138 sobre edad mínima para ingresar al trabajo; y el C-182 atinente a las peores formas de trabajo infantil, se verían imposibilitados de cumplirse sin la posibilidad de que los trabajadores se organizaran y asociaran en beneficio de sus intereses. Dicho convenio actúa como eje transversal en la posibilidad de cumplir de modo adecuado los demás convenios fundamentales.

En el ámbito laboral, la libertad de asociación abarca los medios que hacen posible el ejercicio de ese derecho<sup>498</sup>. El Convenio 87 incluye también el derecho de organización de los trabajadores, que junto al derecho a realizar huelgas y a la negociación colectiva, son indivisibles para la consecución de la libertad de asociación. La negociación de pactos colectivos, está consagrada en el Convenio 98 de la declaración de la OIT de 1998. En el pacto colectivo los trabajadores encuentran el medio de suscribir acuerdos de carácter global para los trabajadores de una empresa o comunidad laboral en particular. Ese derecho se logra a través del ejercicio de la negociación colectiva en las que se definen las remuneraciones y condiciones laborales de los trabajadores de una determinada unidad productiva. El derecho a la huelga es el único medio del que disponen los trabajadores para la obtención de sus reclamos. El derecho de sindicación de los trabajadores redunda en múltiples beneficios para los trabajadores, desde las mejoras salariales hasta las propias condiciones en el hábitat laboral. En cuanto a la diferencia salarial entre hombres y mujeres, conforme a diversos estudios citados por María Luz Vega y Daniel Martínez, la existencia de sindicatos reduce la brecha salarial entre hombres y mujeres<sup>499</sup>.

Las Repúblicas centroamericanas consagran el derecho a la libertad de asociación y de organización de los trabajadores, sin embargo es uno de los derechos que sufre mayor cantidad de violaciones en esos países. Sobre dicho particular, el informe sobre la situación de los derechos humanos en Centroamérica, destaca que “los Estados no están cumpliendo con los parámetros establecidos por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en cuanto al derecho de asociación en materia laboral”<sup>500</sup>. En el caso del El Salvador, agrega dicho informe que

---

<sup>498</sup>Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador, *Situación de los derechos laborales en Centroamérica*, documento preparado para la CIDH, 2007, disponible en: <http://www.cammina.org/asociaciones/gmies-grupo-de-monitoreo-independiente-de-el-salvador/>, p. 17

<sup>499</sup> Vega Ruiz, María Luz y Martínez, Daniel, *Los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, OIT, 2002., op. cit. p. 16

<sup>500</sup> Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador, *Situación de los derechos laborales en Centroamérica*, op. cit. p. 17

“la libertad de asociación en materia laboral en El Salvador presenta obstáculos de facto y de jure que permiten que en el país se presente un denso ambiente anti sindical”<sup>501</sup>. Dentro de las razones de jure que aduce el informe de referencia como obstáculo al libre ejercicio del derecho de asociación en ese país, están los requisitos excesivos que exige la legislación salvadoreña para el reconocimiento de los sindicatos a los que antes se les había negado la personería jurídica. Conforme a dicha normativa, deben dejar pasar seis meses para iniciar el nuevo trámite de aprobación del sindicato, tiempo excesivamente largo. Otro elemento que afecta la libertad sindical en dicho país, es el mínimo de treinta y cinco (35) trabajadores para la constitución de un sindicato. En El Salvador la mayoría de las empresas están conformadas por un número menor de trabajadores que el exigido para la legalización de un sindicato. En este país, en el 2011 el 95.70% de la unidades económicas eran microempresas, es decir empresas con un máximo de 10 empleados<sup>502</sup>, situación que no ha variado significativamente.

En el caso del Guatemala, conforme al informe de referencia, se vulnera el derecho de sindicalización, despidiendo en muchos casos a los trabajadores que intentan formar sindicatos o iniciar negociaciones colectivas. Estas cancelaciones se hacen aduciendo subterfugios legales, especialmente a los trabajadores vinculados al sector bananero y de zona franca<sup>503</sup>. En Guatemala se presentan con frecuencia casos de violación del fuero sindical. Un ejemplo de este tipo de transgresión, fue la de los trabajadores que inscribieron el Sindicato de Trabajadores Bananeros del Sur (SITRABANSUR) el 15 de noviembre de 2007. Desde el mismo día de dicha inscripción, se iniciaron las hostigaciones a los dirigentes de ese sindicato, amenazándolos y pretendiendo chantajear a varios de sus líderes. Los directivos de esa empresa lograron cancelar a quince de los organizadores del sindicato<sup>504</sup>.

---

<sup>501</sup> Id.

<sup>502</sup> Directorio de Unidades Económicas 2011-2012, disponible en: [www.digestyc.gob.sv](http://www.digestyc.gob.sv)

<sup>503</sup> Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador, *Situación de los derechos laborales en Centroamérica*, op. cit. p. 19

<sup>504</sup> Ibidem., p. 19

Costa Rica, pese a ser el Estado centroamericano con instituciones más fuertes, también presenta situaciones que debilitan el derecho de asociación y de negociaciones de pactos colectivos de los trabajadores. Bajo el argumento de estandarizar los convenios colectivos se debilitan las negociaciones de empresas o instituciones públicas que con anterioridad había conseguido conquistas superiores a los estándares establecidos en el código laboral. Entre los convenios que se han afectado por la estandarización de pactos colectivos, están los casos de los empleados de Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de Vertiente Atlántica- JAPDEVA- y los de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y la del Instituto Nacional de Seguros, entre otras instituciones públicas y privadas<sup>505</sup>.

En Honduras igual situación se presenta de vulneración de los convenios 87 y 98 de la OIT, relativos a la libertad de asociación y organización, y de organización y negociación colectiva, respectivamente. En la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola-FHIA- fueron despedidos 33 de los trabajadores que iniciaron la constitución de su sindicato<sup>506</sup>. Como se observa, aunque estos Estados son signatarios de los referidos convenios y de contener sus ordenamientos jurídicos con estos derechos, la debilidad institucional de esos países favorece que se violen dichos derechos.

Más allá de las violaciones a los derechos fundamentales de los trabajadores como los expuestos en este enfoque, en algunos de estos países la integridad física de los dirigentes sindicales se ve a menudo amenazada. Con cierta frecuencia se presentan asesinatos de líderes sindicales. El informe sobre el estado de los derechos fundamentales de los trabajadores en Centro América, refiere que: “Empero la realidad ha demostrado la inoperancia del sistema para esclarecer y encontrar los responsables de los dirigentes sindicales asesinados”<sup>507</sup>. Este tipo de hecho ocurre por la inoperancia e impunidad reinante en estos Estados, situación que sirve de estímulo a la ocurrencia de hecho de esa gravedad.

---

<sup>505</sup> Ibidem., p. 21

<sup>506</sup> Ibidem., p. 22

<sup>507</sup> Ibidem., p- 24



La inclusión de estos convenios en el DR-CAFTA no deja de ser un paso positivo en el reconocimiento de ellos. Pero el cabal cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, dependerá de la fortaleza del movimiento sindical en cada uno de estos países, y más aún, dentro de los países partes del tratado. Para enfrentar los retos que representan para la clase trabajadora los convenios comerciales, será necesario la articulación del movimiento sindical internacional y especialmente el de los Estados de una misma región. Los sindicatos deberán de ser instituciones que trabajan por el reconocimiento de derechos declarativos, para convertirse en organizaciones que presionen para lograr el cumplimiento de los preceptos legales consignados en los convenios de los cuales esos Estados son signatarios. Asimismo, deben estar prestos para luchar por la incorporación de los derechos que surjan como consecuencia de las nuevas relaciones laborales que se fraguan a escala mundial.

### **3.4. El régimen de sanciones del DR-CAFTA**

El capítulo 20 del tratado, con el título de Solución de Controversias, aborda todo lo relativo a la prevención y solución de las polémicas que se originen entre los integrantes del tratado como consecuencia de la aplicación del DR-CAFTA. Este capítulo está integrado por veintidós (22) artículos que tratan lo referente al modo en que se dirimirán todos los conflictos emanados de la aplicación, inobservancia e interpretación de lo estatuido en el referido acuerdo comercial. Estos artículos abarcan los temas relativos al ámbito de aplicación, elección del foro, consultas, comisión –buenos oficios-conciliación-mediación, solicitud de un grupo arbitral, lista de árbitros, informe inicial y final<sup>508</sup>.

Solo los Estados son competentes para iniciar cualquier tipo de procedimiento que busque conocer una diferencia surgida como efecto de la aplicación del DR-CAFTA. Los sindicatos, grupos empresariales y otros, deberán interponer sus pretensiones a través de uno de los gobiernos de los países pactantes del acuerdo. En el caso de violación al

---

<sup>508</sup> Agencia Internacional de Desarrollo de los E.U. (USAID), Banco Interamericano de Desarrollo et al, *DR-CAFTA: Tres años de Compromisos y Logros: Análisis Explicativo del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos*, disponible en: [www.icapard.org](http://www.icapard.org), fecha de consulta: [13-4/-2017]

tema laboral contenido en el capítulo 16 del tratado, desde el propio Estado en donde opere un determinado sindicato, esto también le es aplicable. Casos de esta naturaleza, ante la imposibilidad de iniciar algún tipo de acción al margen de los Estados concertantes del acuerdo, grupos sociales han utilizado el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, para hacer denuncias relativas a violaciones laborales previstas en el tratado.

Esto es una debilidad del acuerdo con respecto al tema laboral, en donde muchas de las transgresiones a la ley laboral, aún en los casos previstos en el acuerdo, solo podrían ser planteadas por organizaciones gremiales del país en donde se transgreda la disposición laboral. A este respecto, el licenciado Esteban Calvo en su precitado trabajo sobre los objetivos laborales del CAFTA, citando a Mauricio Castro Méndez, señala que: “el hecho de no abrir los procedimientos a las organizaciones sociales y civiles que participan activamente en la defensa y protección de los derechos de las personas, hace que el sistema sea poco transparente, poco confiable...”.<sup>509</sup> A los juicios externados por Castro Méndez, agrego que no solo esta exclusión significa poca transparencia, sino que deja los intereses laborales en manos del reclamo de Estados que actuarán motivados por el interés comercial y no por razones ligadas intrínsecamente al Derecho del Trabajo.

El capítulo referente a la Solución de Controversia abarca todos los pasos procedimentales que conllevan conocer cualquier situación de litigio relativa al tratado, los cuales se reducen dos formas de solución del conflicto. Una de carácter bilateral, en donde las partes den satisfacción al conflicto planteado utilizando mecanismos de consultas bilaterales; la otra, de manera contenciosa, mediante los procedimientos establecidos en el tratado<sup>510</sup>. La consulta es la fase inicial para todo tipo de diferencia a ser abordada en el acuerdo. A través de este mecanismo, la Parte que se sienta afectada, enviará una comunicación de consulta al Estado de su interés, y éste, mediante otra comunicación hará la debida aclaración sobre el tema en cuestión. Si la respuesta es satisfactoria para el consultante, el conflicto perime en esa fase del proceso. Si ocurre lo

---

<sup>509</sup>Calvo R., Esteban, *EL CAFTA Y LOS OBJETIVOS LABORALES*, op. cit. p. 7

<sup>510</sup> González, Luis, *Guía al mecanismo de solución de controversia comerciales del capítulo 20 del DR-CAFTA para árbitros nacionales de República Dominicana*, Ministerio de Industria y Comercio, Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Internacionales, Santo Domingo, 2010

contrario, aún queda una fase conciliación que se promueve a través de la Comisión de Libre Comercio del Tratado. Si la Comisión no pudo conciliar los intereses envueltos en el conflicto, la Parte demandante o reclamante, podrá solicitar por escrito el establecimiento de un grupo arbitral. Con el inicio de esa fase del proceso, la diferencia adquiere condición contenciosa.

Igual que en los demás sistemas arbitrales de solución de conflictos, en cualquier etapa del proceso, las partes podrán llegar a un arreglo bilateral, o multilateral, si fuera el caso. El capítulo 20 dispone que con la constitución del grupo arbitral, los árbitros produzcan un primer informe, el cual tendrá carácter preliminar. El trabajo de estos jueces privados terminará con un informe final, que contiene las observaciones hechas por las partes, a raíz del primer informe. Las partes litigantes, deberán acoger las recomendaciones dictadas por el grupo arbitral. En caso de que las formulaciones de los árbitros no sean acatadas, podrán disponerse medidas atinentes a la suspensión de privilegios comerciales sustentados en el tratado, o la imposición de sanción económica.

El laudo arbitral que impongan los árbitros se sustentará en las disposiciones contractuales del tratado. El DR-CAFTA será siempre la fuente fundamental de la sustentación jurídica en la solución de cualquier diferencia entre los Estados Partes de ese acuerdo. Como fuente de derecho convencional, obliga a los árbitros a su aplicación, los cuales estarán limitados de elaborar derecho, en ocasión del conocimiento de una controversia. El derecho internacional, especialmente el comercial, tendrá en la aplicación del tratado, una influencia indirecta.

En cuanto a la solución de conflictos como consecuencia del tema laboral abordado en el capítulo 16, el DR-CAFTA dispone en ese mismo capítulo los pasos procedimentales conducentes a la solución de la controversia de los modos indicados anteriormente: solución amigable o contenciosa. Los procedimientos para la solución de las diferencias concernientes al tema laboral, son aplicaciones adaptadas a este tema, las cuales se reafirman en el capítulo especializado en el marco procedimental y el régimen de sanciones dentro del tratado (capítulo 20).

Con el artículo 16.4 sobre Consultas Laborales Cooperativas, se da inicio a la adopción de vías para la solución de las controversias laborales contenidas en el acuerdo. Dispone este artículo una serie de numerales que indican la forma de notificar

la inquietud o inconformidad de un Estado a otro, sobre la inobservancia de una disposición laboral con fines de obtener beneficios comerciales. Se indica en el numeral (7) de dicho artículo, que las Partes solo podrán activar los mecanismos de solución de controversias ante violación a lo dispuesto en el artículo 16.2.1(a), en lo que se establece que: “Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado”. Al igual que para otro tipo de controversia, se dispone en el numeral (8) del artículo 16.6, la obligación de agotar la vía de consulta y mediación de la Comisión. Una vez agotadas las vías de la conciliación a través de la convocatoria de la Comisión, mediante sus distintos mecanismos de (Comisión – Buenos Oficios, Conciliación y Mediación), establecidos en el capítulo 20, queda abierta la vía contenciosa que se inicia con la constitución del grupo arbitral.

Las soluciones de controversias previstas en el capítulo 20 del tratado para ser aplicadas en polémicas surgidas por lo dispuesto en el capítulo laboral, están reservadas a controversias que partiendo de aspectos laborales, afecten el comercio, mediante la violación a lo dispuesto en el artículo 16.2.1(a). Con lo señalado en los artículos que abordan la parte de procedimiento de conflictos laborales, queda claramente establecido que el interés del tratado en el aspecto del derecho del trabajo, solo le interesa lo comercial y no el desarrollo de las condiciones laborales de los trabajadores en los Estados Partes del tratado.

El capítulo laboral del DR-CAFTA limita su contenido a la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, o Declaración de 1998 por el año de su fecha. Y limita su régimen de sanciones a las inobservancias surgidas de la legislación laboral de cada Estado. Sin embargo, quedan fuera del alcance de ésta cláusula otros aspectos fundamentales para la dignidad de los trabajadores de los países concertantes. No se refiere dicha cláusula por ejemplo, al trabajo decente ni a la seguridad social, elementos fundamentales en la protección y seguridad del trabajador. Pese a que la seguridad social está contenida en los ordenamientos jurídicos de los países centroamericanos, publicaciones del BID y de la OIT señalan que la cobertura de la seguridad social se ha reducido en Latinoamérica y especialmente en Centro

América<sup>511</sup>. Como muestra de dicha reducción el informe elaborado por el grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador-GMIES', señala que para el 2006 solo el 29% de los trabajadores en Centro América estaban protegidos por la seguridad social. Únicamente Costa Rica superaba el 50%.

**Cuadro No. 3.4**

**REPÚBLICA DOMINICANA: Población Afiliada al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) por tipo de afiliación o régimen, 2003-2014**

Años	Total Afiliación al SDSS	Afiliación RC	Porcentaje RC	Afiliación RS	Porcentaje RS	Afiliación RET	Porcentaje RET
2003	1,039,738	986,538	94.88	53,200	5.12	-	-
2004	1,254,915	1,190,202	94.84	64,713	5.16	-	-
2005	1,687,712	1,429,521	84.70	258,191	15.30	-	-
2006	2,102,527	1,588,621	75.56	513,906	24.44	-	-
2007	2,449,608	1,477,181	60.30	972,427	39.70	-	-
2008	2,934,940	1,692,259	57.66	1,242,681	42.34	-	-
2009	3,521,433	2,088,299	59.30	1,411,152	40.07	21,982	0.62
2010	4,414,548	2,364,083	53.55	2,023,360	45.83	27,105	0.61
2011	4,564,572	2,517,423	55.15	2,017,423	44.20	29,726	0.65
2012	5,054,409	2,688,411	53.19	2,335,295	46.20	30,703	0.61
2013	5,638,332	2,859,306	50.71	2,751,753	48.80	27,273	0.48
2014	6,187,615	3,141,599	50.77	3,015,646	48.74	30,370	0.49

Nota: RC= Régimen contributivo, RS= Régimen subsidiado, RET= Régimen especial transitorio

Fuente: Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS)

El artículo 20.17 con el título de *Incumplimiento en ciertas Controversias*, se refiere de modo específico a la aplicación de sanciones derivadas de violaciones a

<sup>511</sup> Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador, *Situación de los derechos laborales en Centroamérica*, documento preparado para la CIDH, 2007, disponible en: <http://www.cammina.org/asociaciones/gmies-grupo-de-monitoreo-independiente-de-el-salvador/>

disposiciones laborales y ambientales. En el numeral (1) de ese artículo, se indica que cuando el grupo arbitral entrega el informe final, estableciendo que una de las Partes incumplió con la disposición contenida en el artículo 16.2 1(a). Después de un plazo procedimental de cuarenta y cinco (45) días, la Parte reclamante podrá solicitar al grupo arbitral que tomó la decisión, que se constituya nueva vez y que proceda a imponer la sanción pecuniaria correspondiente. El monto de la sanción no podrá exceder los 15 millones de dólares norteamericanos, monto que podrá ser ajustable conforme a la inflación, tomando como base el año 2004. El dinero resultante de dicha penalidad, conforme indica el acuerdo, deberá ser destinado a la promoción de iniciativas laborales. El dinero proveniente de la sanción, será manejado por la Comisión de Libre Comercio del Tratado, máximo organismos de dirección y seguimiento del mismo, y no por ninguno de los mecanismos laborales que establece el propio acuerdo. Se subordina nueva vez el aspecto laboral del tratado a la cuestión comercial.

En el numeral (5) del artículo en cuestión, se establece que en caso de que la Parte condenada al pago de una indemnización económica no proceda al pago de la misma, la Parte demandante, podrá adoptar otras vías de pagos como la suspensión de beneficios arancelarios dentro del tratado.

### **3.5 El DR-CAFTA y el tema laboral en otros TLC**

El incremento de la actividad comercial a través de los acuerdos comerciales ha tenido un incremento exponencial, para el año 1995 las exportaciones mediante contratos comerciales apenas representaban el 42% del total del comercio exterior, mientras que para el 2014, se aproximaban al 55%<sup>512</sup>. En el 1995 el 25% del intercambio comercial se efectuaba a través de Tratados de Libre Comercio que contenían cláusulas laborales. A diciembre de 2015, según la OIT, había 76 acuerdos comerciales con disposiciones laborales, que envolvían 135 economías<sup>513</sup>. El aumento del flujo comercial

---

<sup>512</sup>OIT, *Evaluación de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales y de inversión*, Departamento de Investigaciones, disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_498954.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_498954.pdf), fecha de consulta [25/3/2017]

<sup>513</sup> Id.

entre naciones, trae consigo el crecimiento del intercambio de productos y servicios, asimismo, incide de modo directo en el trasiego de capital y de inversiones. Todo ese movimiento económico afecta directamente las relaciones laborales de los países que forman parte de los acuerdos comerciales. No se pueden desvincular los TLC los efectos colaterales que ellos producen, más allá de su propia esencia o de su principal objeto de regulación. Las relaciones laborales de los países que forman parte de los TLC serán afectadas por estos tipos de tratados. Es pertinente la preocupación de analizar la incidencia de los TLC en las condiciones de trabajo de los países que lo componen, especialmente los Estados con debilidad institucional, como es el caso de la República Dominicana, así como los otros países centroamericanos suscribientes del DR-CAFTA.

Los Tratados de Libre Comercio afectan las condiciones laborales de los países que participan en ellos. Aspectos como el empleo, el salario, las prestaciones laborales y la propia actividad sindical, son directa o indirectamente impactados por estos instrumentos comerciales. Ésta situación no es privativa de la República Dominicana ni de los demás Estados centroamericanos que conforman el DR-CAFTA. Los TLC se potenciaron durante el auge del neoliberalismo, y como instrumento de este modelo económico, privilegian la flexibilización laboral. En los años noventa del siglo XX, el Banco Mundial y el FMI, entre otros mecanismos internacionales, sirvieron de promotores de las políticas económicas de corte neoliberal, y como es conocido, éstas promueven tanto la privatización de servicios estatales como la propia flexibilidad laboral.

Por diversos motivos los TLC han sido ampliamente cuestionados por diversos sectores sociales y económicos de las naciones Partes de estos acuerdos. Los cuestionamientos que se hacen a los Tratados de Libre Comercio no solo provienen de los países subdesarrollados, sino del seno de los propios países desarrollados. Y es que estos instrumentos de la globalización neoliberal están diseñados para el beneficio exclusivo de las empresas multinacionales. Los trabajadores de uno y otro tipo Estado, resultan en la misma medida afectados. Gilbert González, profesor de la Universidad de California sostiene que entre los años 1994 y el 2004, se perdieron más de 879,000 empleos en territorio de los Estados Unidos como consecuencia del NAFTA, y que de

éstos, 200 mil correspondieron al estado de California<sup>514</sup>. El impacto de la disminución del empleo industrial en los Estados Unidos como resultado de los Acuerdos de Libre Comercio, fue un tema debatido en las elecciones norteamericanas de noviembre del 2016, en la cual resultó victorioso Donald Trump. Trump mantuvo un discurso contrario a los TLC, y para algunos, pudo ser un factor importante en su triunfo electoral.

Un elemento resaltante del modelo neoliberal, y por vía de consecuencia de los países que participan del TLC, es el incremento de la desigualdad entre ricos y pobres. Resalta González en el recién citado trabajo, que desde el 1929, año de la Gran Depresión, hasta la actualidad, es ahora cuando esta diferencia es más grande. El 1% de los más ricos, reciben, antes de descontar los impuestos, el 50% del total de ingresos. Y agrega dicho autor, que el ingreso del 20% de la población más rica creció en 44% entre 1973-2002. En cambio, en ese mismo periodo de tiempo, el ingreso de la clase media cayó del 17% al 15%<sup>515</sup>. Y finaliza comentando González, que los sectores poblacionales más afectados de estas situación en los Estados Unidos, son los latinos y los negros.

El capítulo laboral de los TLC, incluido a partir del anexo laboral del NAFTA, ha sido sometido a críticas por lo limitado de su alcance y por los pocos aspectos que abarca de la relación laboral de los Estados concertantes. Sobre esta particular expresa la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados de Costa Rica que no es “toda la legislación laboral de cada uno de los países (Partes), la que es susceptible de reconocimiento en los TLC, ni siquiera la mayoría de los derechos de los trabajadores y trabajadoras que comprende cada legislación nacional.”<sup>516</sup> Ciertamente, el tema laboral de los TLC está limitado a determinados derechos laborales internacionales, contenidos en la declaración de la OIT de 1998. En el caso del DR-CAFTA, algunos de estos derechos habían sido adoptados por los países centroamericanos y por la República

---

<sup>514</sup>González Gilbert, *Libre Comercio y los Trabajadores Norteamericanos*, disponible en: <http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/37-11.pdf>, fecha de consulta: [15/1/2017]

<sup>515</sup> Id.

<sup>516</sup> Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, *El Capítulo Laboral del TLC*, disponible en <http://anep.cr/article/el-capitulo-laboral-del-tlc/>, fecha de consulta [14/1/2017]



Dominicana, con anterioridad a la declaración de la OIT sobre los derechos fundamentales del trabajo.

Sin restar la importancia que tienen para los trabajadores, y en ellos a las relaciones laborales, derechos como el de asociación; el de organizarse y negociar colectivamente; la prohibición de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio. Así como el de establecer una edad mínima para el trabajo de niños; la prohibición a las peores formas de trabajo infantil; el de establecer condiciones aceptables de trabajo con respecto a salario mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. La inclusión de estos derechos en los TLC, como cualquier disposición destinada a mejorar las condiciones laborales, es y será siempre importante su inclusión en cualquier instrumento jurídico que incida en las relaciones laborales de los Estados Partes. Ahora bien, la forma como se contempla el capítulo laboral de los TLC especialmente en el DR-CAFTA, es limitada, porque no se extiende su rango de acción a las consecuencias o efectos que el tratado producirá en el entorno laboral de los países que integran estos acuerdos. Esta inobservancia de los TLC, deja al trabajador de las naciones Partes de estos acuerdos, a merced de los rigores de la globalización neoliberal, un modelo socioeconómico que potencia el mercado, y con ello acrecienta el poder de las empresas, especialmente las de carácter transnacional. Esta situación debilita, las de por sí vulnerables condiciones del trabajador.

La pretensión de mitigar los efectos de los TLC a través de los derechos fundamentales de los trabajadores, no queda satisfecha a plenitud, debido a que éstos no abarcan la diversidad de derechos que deben proteger la relación laboral y las condiciones de los trabajadores. La eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales, como indica Melis Valencia, se pierde, cuando no se incluyen derechos como a la intimidad, la libertad de expresión, de creencia, la no discriminación y la libertad sindical<sup>517</sup>. Derechos estos, que como refiere este autor, “pueden verse seriamente afectados por los ejercicios de los poderes empresariales”<sup>518</sup>. Derechos como estos que

---

<sup>517</sup> Melis Valencia, Christian, *Los Derechos Fundamentales de los Trabajadores como Límites a los Poderes Empresariales*, *Legal Publishing*, Chile, 2010, p. 5

<sup>518</sup> *Id.*

les son reconocidos al ciudadano, sin embargo, quedan limitados en el espacio empresarial. Sobre ellos, pese a que son universalmente reconocidos, los TLC, con excepción a la libertad de asociación y derecho de sindicación, se quedan callados. En cuanto a la discriminación, al no ser definida el ámbito de su esfera, deja fuera del interés de la cuestión laboral de los tratados comerciales, a grupos sociales con amplia propensión a que sus derechos les sean conculcados.

Es valedera la preocupación de los empleados costarricenses, agrupados en la referida asociación, sobre que la no inclusión en el capítulo laboral del DR-CAFTA de “la erradicación de la discriminación en el trabajo”, “... abre totalmente el portillo para que las mujeres, las personas negras, las personas con determinadas creencias políticas, las gentes con alguna discapacidad, los migrantes nicaragüenses, y los refugiados colombianos sean víctimas de tratos discriminatorios...”<sup>519</sup> Igualmente, puede ocurrir en otros países Partes del acuerdo, especialmente en la República Dominicana, con los trabajadores migrantes haitianos, cuya cantidad abarca cientos de miles, y que no encuentran una clara protección en los preceptos que en materia laboral dispone el DR-CAFTA.

Concuerdo con lo expuesto en el señalado documento por los trabajadores de Costa Rica con respecto a que no se debe confundir la libertad de asociación, contenida en el TLC con Centroamérica y República Dominicana, con la libertad sindical<sup>520</sup>. La justificación que hacen de sus argumentaciones con respecto a diferenciar ambos derechos, es correcta, ya que como expresan, “ hay que advertir, que la libertad sindical no se agota en el tradicional derecho de asociación u organización, sino además comprende el derecho de negociación colectiva y el de huelga”<sup>521</sup>. En materia laboral no es conveniente dejar a interpretación ningún tipo de derecho fundamental, y más aún, el de libertad sindical. Más que este derecho, la propia posibilidad de sindicación resulta

---

<sup>519</sup>Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, *El Capítulo Laboral del TLC*, disponible en <http://anep.cr/aricle/el-capitulo-laboral-del-tlc/>, fecha de consulta [14/1/2017]

<sup>520</sup> Id.

<sup>521</sup> Id.

afectada en gran parte del nuevo tipo de empleo que se gesta en la era de la globalización neoliberal. En la libertad sindical se sostiene el derecho a huelga, que es el único instrumento o medio legal de que dispone el trabajador organizado para hacer valer sus derechos. Sostienen los empleados costarricenses en el documento en cuestión, que “No queda duda de que la falla de un reconocimiento expreso de la libertad sindical, no obedeció a un acto involuntario, sino a una posición propia de ideología neoliberal tendiente a hacer nugatoria la libertad sindical y excluir radicalmente el derecho a huelga”.<sup>522</sup>

Éstas no son las únicas limitaciones que tiene el capítulo laboral del DR-CAFTA, disposición como la que indica no variar con fines comerciales la legislación laboral de los países asociados en estos acuerdos comerciales, es contradictoria, porque al mismo tiempo reconoce la facultad de las Partes de modificar sus legislaciones. Permitir que las naciones que conforman este acuerdo puedan introducir modificaciones en su legislación laboral, sin establecer que cuando ocurran, deben respetar los derechos y conquistas laborales consignados en sus leyes laborales, pone en grave peligro la situación de los trabajadores en la región. Como se ha expuesto, el tratado por sí mismo es un aliciente a las modificaciones laborales en procura de la competitividad que promueve el neoliberalismo.

En el mecanismo de activación del tratado con fines punitivos ante la violación del capítulo laboral del DR-CAFTA, se pone de manifiesto la finalidad de dicho convenio que es esencialmente de la de proteger la relación comercial de las Partes, y no los derechos de los trabajadores. El tratado en su parte laboral consigna en el artículo. 16.2 que: *(a) una parte no de dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenida o recurrente, de manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado...*<sup>523</sup> Si bien es cierto que países como la República Dominicana disponen de una legislación laboral extensiva que contiene un marco regulatorio que sobrepasa los derechos laborales que

---

<sup>522</sup> Id.

<sup>523</sup> *Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centro América y Los Estados Unidos-DR-CAFTA*-, disponible en: <http://www.competitividad.org.do/wp-content/uploads/2009/01/dr-cafta.pdf>

pretende proteger el tratado; sin embargo, circunscribir la activación de los mecanismos de aplicación de sanción del TLC solo cuando la violación afecta el comercio, no ayuda a que países como el nuestro se sientan comprometidos con la aplicación de sus propias disposiciones laborales. Debido a la debilidad institucional de nuestros países, los instrumentos jurídicos de cualquier naturaleza deben propender a fortalecer la institucionalidad democrática de estos Estados. Sin desconocer la naturaleza de los TLC o de otros acuerdos comerciales, éstos también pueden ayudar al fortalecimiento del Estado de derecho, el cual debe ser asumido como un compromiso transversal de la comunidad internacional hacia este tipo de países. Y en los acuerdos comerciales se hace más necesaria la vinculación de éstos al fortalecimiento de los derechos de los trabajadores de estas repúblicas.

Igualmente, causa preocupación al sumarse a la limitación de los bienes laborales tutelados por el tratado, el tortuoso procedimiento de aplicación de los mecanismos sancionadores de estos acuerdos, y la escasa jurisprudencia que existe sobre la aplicación de sanciones por violación a la cláusula laboral. Sería inocente pensar que el mecanismo de solución de conflictos y la imposición de penalidades económicas no se aplica debido a la poca violación de dicha cláusula, cuando en nuestros países constituye casi una regla, la violación de algunos de los derechos laborales consignados en estos tratados. Debe despertar a estudiosos del tema, porqué resultan tan escasas la activación de los procedimientos como consecuencia de la infracción a la parte laboral de estos acuerdos. Sería interesante el que se desarrollara una línea de investigación que cuantificara en los TLC de nuestra región, la cantidad de veces y los casos en que se han aplicado los capítulos laborales de estos tratados comerciales.

Países como Colombia, asumieron en los años noventa los planteamientos neoliberales y estructuraron un andamiaje jurídico que limita los derechos de los trabajadores. Como señalaba la Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio, con la ley 50 de 1990, promovida por el entonces senador Álvaro Uribe, quien luego sería presidente de esa República, se redujeron los costos laborales a consecuencia de suprimir la retroactividad de las cesantías y con la creación de fondos privados para

manejar esta situación<sup>524</sup>. Desde el proceso de firma del TLC firmado entre los Estados Unidos y Colombia, varias centrales sindicales colombianas advertían sobre los efectos que dicho pacto provocaría en las relaciones laborales de Colombia<sup>525</sup>. El TLC firmado entre estos dos países está vigente desde el 15 de mayo de 2012. En la actualidad en la República Dominicana se debate la inclusión en el Código Laboral de una salida más o menos similar a la transitada por Colombia hace más de veinticinco años, aduciendo las mismas causas, que el pasivo laboral afecta la competitividad de la empresa nacional ante sus homólogas de la región.

En el caso dominicano, la entrada masiva de productos procedentes de los Estados Unidos, han afectado el aparato productivo nacional, afectando el desarrollo del empleo e incrementando el comercio importador, la informalidad y el salario. La distintas estadísticas que se presentan sobre el desempeño del aparato productivo dominicano con relación al comercio exterior, muestran la poca capacidad de éste para aprovechar la apertura comercial mediante los instrumentos de los que la República Dominicana es parte. Mientras las exportaciones en sentido general de los demás países centroamericanos integrantes del DR-CAFTA, crecieron en promedio, durante el 2000 y el 2015 en 3.06 veces, la dominicana solo lo hizo en 1.66 veces. Únicamente Costa Rica con un crecimiento de 1.65 veces en el periodo de referencia, tuvo ligeramente, menor incremento en sus exportaciones que la República Dominicana<sup>526</sup>. Y utilizando la misma fuente, se observa que las exportaciones dominicanas hacia los Estados Unidos, pasaron de 4,635,829.3 millones de dólares en el 2000 a 4,495,468.01 millones de dólares, lo que representa una disminución del orden del 3%. Esta situación coloca a la República Dominicana como el único país de los integrantes del DR-CAFTA que

---

<sup>524</sup> Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio y el ALCA, RECALCA, *La verdad sobre el TLC*, 2007

<sup>525</sup> Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centro América y Los Estados Unidos-DR-CAFTA, op. cit.

<sup>526</sup> Montás, Juan Temístocles, *SOBRE RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA REGIÓN DR-CAFTA EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE: cuadro Evolución de las Exportaciones Totales de Centroamérica y RD*, Ministerio de Industria y Comercio, disponible en: [https://www.mic.gob.do/images/pdf/despacho/discursos\\_ministro/conferencia-ministro-centrocamara.pdf](https://www.mic.gob.do/images/pdf/despacho/discursos_ministro/conferencia-ministro-centrocamara.pdf), fecha de consulta: [25/3/2017]

disminuyó sus exportaciones hacia los Estados Unidos. Mientras ocurrió esa disminución de las exportaciones, el comportamiento de las importaciones dominicanas desde los Estados Unidos fue diferente. En el 2007, año de entrada en vigencia del DR-CAFTA para la República Dominicana, el país importó a esa nación, 5, 793,415 millones de dólares y para el 2013 estas ascendieron a 6,703,882 millones de dólares. Dicho aumento representó un incremento de aproximadamente 16%. De algún modo el comportamiento económico de la República Dominicana debe haber sido afectado en cuanto a la pérdida de puestos de empleos y a la calidad de los creados, por ser el modelo productivo predominante el de servicio.

Los TLC auspician la precariedad laboral al incentivar los bajos salarios y los derechos de los trabajadores con respecto a las indemnizaciones laborales como fruto del despido sin causas. Este tipo de situación se crea por el interés de los Estados partes de estos contratos, de propiciar condiciones favorables para la Inversión Extranjera Directa. Igual inclinación muestran los empresarios locales de bajar los costos laborales de sus empresas para poner sus bienes y servicios en condiciones de competir con los productos los demás Estados de la región, especialmente con los que son partes del DR-CAFTA. La diferencia de nuestra balanza comercial con los demás países que conforman el tratado, quieren ser subsanadas abaratando los costos de producción a costa de los derechos e incentivos del trabajador dominicano. Lamentablemente el sector empresarial dominicano no plantea alternativas diferentes para colocarse en posición de competencia con sus homólogos de la región, aprovechando una serie de ventajas comparativas que de modo natural posee el país, como es su ubicación geográfica, la calidad de la mano de obra local, entre otros factores.

La predisposición de atraer inversión y de competir en el mercado internacional en base a los derechos de los trabajadores no es exclusiva de la República Dominicana, es consustancial al modelo de globalización neoliberal. Varias de las principales centrales sindicales colombianas, manifestaban que “la competencia entre los países por atraer inversión extranjera hace que se eliminen los requisitos de desempeño, tales como dar empleo de calidad a los nacionales, pagar impuestos, transferir tecnologías, etc., en

una competencia para abaratar costos”<sup>527</sup> En nuestro caso, las principales fuentes de atracción de inversión extranjera son las zonas francas y el turismo, pero en ambas se genera un empleo de baja calidad remunerativa y de garantías de los derechos de los trabajadores.

Es sintomático que la preocupación por insertar la cuestión laboral en los TLC haya partido de los sindicatos de los Estados desarrollados y no como una conquista del movimiento sindical de los países subdesarrollados. Como hemos visto durante el desarrollo de este trabajo, dicho interés no nace como consecuencia del internacionalismo del movimiento laboral internacional, como sucedió en otros tiempos, sino por motivaciones de auto protección a sus trabajadores locales. Esto lleva a deducir que la relación laboral de naciones desarrolladas como los Estados Unidos, también resultan afectadas por los efectos de los TLC. Aducen los sindicalistas colombianos que los sindicatos de estas naciones temen que los bajos salarios y los pocos exigentes estándares de calidad laboral, fomenten la migración industrial y empresarial hacia los países de la periferia. Pero como resalta el citado documento de los gremialistas colombianos, la protección que se impone en los TLC para complacer las exigencias de los líderes sindicales de las naciones del primer mundo, hacen que para los empresarios no sea “necesario garantizar las condiciones laborales adecuadas, sino que las que existan, por malas que sean, rijan para todos los trabajadores y no beneficien algún sector exportador en particular.”<sup>528</sup>

En el documento en cuestión, las centrales sindicales colombianas, comentan aspectos del capítulo laboral del TLC firmado entre Colombia y los Estados Unidos, los cuales guardan relación con el capítulo similar del DR-CAFTA. Los comentarios vertidos por los autores del documento citado, conservan actualidad y reflejan la realidad de estos acuerdos con respecto a la cuestión laboral. En los siguientes ordinales, se refieren a que<sup>529</sup>:

---

<sup>527</sup> Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centro América y Los Estados Unidos-DR-CAFTA, op. cit.

<sup>528</sup> *Ibidem*.

<sup>529</sup> *Ibidem*.

1. *Se procurará que los compromisos asumidos ante la OIT sean protegidos por la legislación interna. A este respecto señalan que “no hay un compromiso real y efectivo”.*, Igualmente, el DR-CAFTA contiene en el primer numeral de su capítulo laboral, una declaración de intención más que de compromiso, de cumplir con los acuerdos suscritos con la OIT. En este numeral del DR-CAFTA se plantea que: Las partes reafirman sus obligaciones como miembros de la OIT y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos fundamentales en el Trabajo y su seguimiento (1998). Y luego aduce que: Cada Parte procurará asegurar que tales principios laborales y los derechos laborales internacionalmente reconocidos en el Artículo 16.8 sean reconocidos y protegidos por sus legisladores<sup>530</sup>.

En el TLC suscrito entre los Estados Unidos y Chile, dicho tema se aborda en los mismos términos que en el DR-CAFTA, con: Las partes se comprometen a promover, en la medida posible, los principios laborales enunciados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) y a garantizar que sus leyes laborales promuevan y apoyen esos principios<sup>531</sup>.

El uso del término “procurará” en el TLC de Colombia-E.U., le resta fuerza al cumplimiento de esta disposición, más allá del corto o largo alcance que ella pueda tener. El diccionario de la Real Academia de la Lengua define el verbo “*procurar*” como: “hacer diligencias o esfuerzos para suceda lo que se expresa”.<sup>532</sup> Hacer diligencia no implica en buen castellano la obligación de realizar o ejecutar lo que se establezca en algo pactado.

En el TLC de Chile con los Estados Unidos, ambos dispositivos tienen el mismo alcance y casi idéntica redacción, solo que en el chileno se inserta la expresión “*en la máxima medida posible*”, lo que aún debilita más que en los dos tratados anteriores comentados, la aplicación de ese precepto, de cumplir con los convenios concertados con la OIT relativos a los derechos fundamentales de los trabajadores.

---

<sup>530</sup> *Ibidem*.

<sup>531</sup> *Guía Comparativa del Tratado de Libre Comercio Entre Chile y Estados Unidos y el DR-CAFTA*, disponible en: [http://www.sice.oas.org/tpcstudies/USCAFTACHl\\_s/CompStudy18.htm](http://www.sice.oas.org/tpcstudies/USCAFTACHl_s/CompStudy18.htm), fecha de consulta [13/1/2017]

<sup>532</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Edición del Tricentenario, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=UGgGM8E>, fecha de consulta: [20/1/2017]



2. El TLC colombiano indica que: *Habrá autonomía para modificar la legislación interna, pero se procurará que las leyes internas sean acordes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos y ésta se mejorarán en ese sentido.* Al comentar este numeral, indican que dicha disposición “*acepta la posibilidad de desmejora de la normatividad interna*”. En el caso del DR-CAFTA, el numeral dos del artículo 16.1, establece que: Las Partes afirman pleno respeto por sus Constituciones. Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer sus propias normas laborales y, consecuentemente, de adoptar o modificar su legislación laboral, cada Parte procurará garantizar que sus leyes establezcan normas laborales consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos, establecidos en el Artículo 16.8 y procurará mejorar dichas normas en tal sentido.

Ambos acuerdos de modo implícito indican la potestad de los países Partes de estos acuerdos de modificar sus leyes laborales y adoptar el régimen jurídico laboral que entiendan. Este precepto legal se basa en el concepto de soberanía del Estado nación, consignado en el constitucionalismo liberal<sup>533</sup>. Esta cláusula insertada en ambos tratados, y en otros de igual naturaleza, no sirve de valladar a la presión que crean los TLC para modificar las leyes laborales y adaptarlas a las ventajas transitorias que representa una legislación laxa, sobre todo en los países que acuden a estos tratados para resguardar un determinado sector económico o para atraer inversión extranjera.

En el TLC de Chile-E.U., igualmente se le confiere a cada país la potestad de modificar sus leyes relativas al trabajo. Esta facultad de promover cambios en la legislación laboral interna, aún en detrimento del derecho de los trabajadores, limitando tales modificaciones a los convenios de la OIT de 1998. Este elemento es un factor que motiva a los empresarios para proponer la modificación de los Códigos de Trabajo, en búsqueda de la comentada competitividad productiva en base a los derechos de los trabajadores, de aquellos, que sin ser fundamentales, son importantes para su desarrollo.

La República Dominicana en la actualidad está en medio de esa discusión. Por un lado están los empleadores que promueven la eliminación de parte del pasivo laboral

---

<sup>533</sup> Vidal Potentini, Trajano, *Manual de Derecho Constitucional Dominicano*, Ediciones Jurídica Trajano Potentini, Santo Domingo, 2010, p. 249

(disminución del preaviso y eliminar el auxilio de cesantía por un seguro de desempleo) de los trabajadores, y del otro, un débil movimiento sindical que se opone. La comentada cláusula abre un compás a cambios involutivos que podrían poner fin a la ola de conquistas laborales obtenidas por los trabajadores dominicanos en los últimos cincuenta años. El momento estelar de esta ola de conquistas de derechos laborales de los trabajadores dominicanos se alcanza en 1992 con la promulgación del Código de Trabajo vigente. En las discusiones públicas que sobre la reforma del actual Código laboral se sostienen, no he escuchado dentro de las argumentaciones de los empleadores y dirigentes sindicales, esgrimir las cláusulas laborales del DR-CAFTA. Si esto ha sucedido, no ha sido destacado por la prensa. Sin embargo, dicha cláusula se expresa de modo rotundo de forma contraria a los cambios en las leyes laborales que afecten los derechos de los trabajadores.

3. El TLC colombiano indica que: *Los estándares laborales no podrán utilizarse para fines comerciales proteccionistas*. No se dejará de aplicar la legislación en forma sostenida y recurrente de manera que esto afecte los flujos comerciales. Sobre dicho particular se refieren las centrales cuestionadoras del TLC a que “ *no hay una preocupación social por los derechos laborales, sino por los flujos comerciales*”. La naturaleza de estos acuerdos es netamente comercial, es su objeto, cualquier otro aspecto es accesorio. En el caso del capítulo laboral, cabe recordar, que nace del interés de los trabajadores de los países desarrollados, ante la migración empresarial en busca de “paraísos laborales”, parangonando esta expresión con los paraísos fiscales, por la intención de trasladarse a naciones con leyes laborales flexibles y con bajos salarios. En el DR-CAFTA se abordada esa cuestión en los siguientes términos: Las partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna. Y continúa expresando que: cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca su adhesión a los derechos laborales internacionalmente reconocidos señalados en el artículo 16.8 (derechos de asociación; organizarse y negociar colectivamente; prohibición del trabajo forzoso y obligatorio; edad mínima para el empleo de niños y prohibición de las peores formas de trabajo infantil; y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios

mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional). Estos son los derechos internacionales reconocidos en este numeral. Ya he comentado lo limitado y difuso que resulta colocar el verbo procurar como medio de lograr el cumplimiento de una determinada disposición normativa. Esta cláusula debió ser planteada con mayor fuerza para no dejar duda sobre la seriedad de que se respeten los derechos fundamentales de los trabajadores. Resulta no solo débil, sino también limitada, porque deja en estado de indefensión al trabajador ante aspectos como la discriminación, respeto de los derechos adquiridos, salarios precarios, el trabajo de los migrantes, la seguridad social y la seguridad en el trabajo.

El TLC chileno, el colombiano y principalmente el DR-CAFTA, se refieren en términos idénticos a la recién comentada cláusula. A las limitadas y difusas pretensiones de proteger los derechos laborales internacionalmente reconocidos, a los que se refieren estos tratados, agregan atenuantes que posibilitan la vulneración de estos preceptos en los Estados suscribientes de dichos convenios comerciales. Corrobora a esta afirmación, la disposición que señala que: *Sin embargo, Las Partes mantienen el derecho a tomar sus propias decisiones en relación con asuntos de investigación, procesales, regulatorios, y de cumplimiento, y a “tomar decisiones en relación con la asignación de recursos destinados a la fiscalización de otros asuntos laborales a los que se haya asignado una mayor prioridad”.*

4. El TLC de Colombia indica en el numeral cuatro que: *“Es inapropiado debilitar la aplicación de la legislación para obtener ventajas comerciales como forma de incentivar el comercio con otra parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio”.* En estos mismos términos se aborda en el DR-CAFTA la pretensión de impedir el uso de la cuestión laboral como forma del incentivo comercial y como medio de atraer inversión extranjera. Así como en el DR-CAFTA, el TLC de Colombia-Estados Unidos y de Chile-EU., plantean la adopción de mecanismos de cooperación para la aplicación de las cláusulas laborales contenidas en estos acuerdos. En el caso colombiano para la ejecución del tema laboral se planteó la creación del Consejo de Asuntos Laborales. En el tratado con Chile se denomina Consejo de Asuntos Laborales y Ordenamiento Institucional. En el DR-CAFTA, como se recuerda, acuerdo firmado con anterioridad al colombo-estadounidense,

también se estableció el mismo Consejo con el igual nombre y alcance que en el TLC de Colombia. El Consejo de Asuntos Laborales está conformado por representantes de los ministerios de trabajo o sus equivalentes. Habría sido importante que en la constitución de estos consejos se hubiese hecho de manera tripartita, con la representación de los actores de la relación laboral (Estado, empleadores y trabajadores).

El régimen de sanciones pecuniarias impuesto para las violaciones del DR-CAFTA está contemplado en el capítulo 20 de dicho tratado. En ese capítulo se aborda de modo directo los aspectos relativos a la aplicación de sanciones y los mecanismos dispuestos para la solución de controversias. En cuanto a la parte laboral, los mecanismos procedimentales referentes a las controversias surgidas del tema laboral, están en el capítulo 16. En el DR-CAFTA la sanción máxima que se impone por infracción al tratado en el tema laboral y medio ambiental es de 15 millones de dólares como máximo. En el TLC Colombia-EE.UU., dicho monto es igual.

Revisando los principales aspectos de ambos tratados en el tema laboral, se observa que éste capítulo se funciona como modelo o capítulo tipo de la cuestión laboral en los TLC que intervienen los Estados Unidos. Con razón señalan los sindicalistas colombianos que *“la experiencia internacional indica que el capítulo laboral no garantiza la protección de los derechos laborales”*<sup>534</sup>. De igual modo enfatizan que los Estados Unidos con la ratificación de solo 18 de los 54 convenios de la OIT y con la presencia de millones de trabajadores indocumentados a los cuales se les afectan tanto sus derechos como trabajadores, como otros derechos humanos. Esta actitud de los Estados Unidos, muestra un real desinterés para los asuntos laborales, especialmente los reconocidos internacionalmente. Estados Unidos no representa el prototipo de país que respeta los derechos de los trabajadores y mucho menos con la misma actitud que promueve los valores del libre mercado, promueve el cumplimiento de los derechos laborales de los países con los que negocia y con los que ejerce un determinado grado de influencia económica y política.

---

<sup>534</sup>Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centro América y Los Estados Unidos-DR-CAFTA, op. cit.

En el cuadro que se presenta a continuación se exponen a modo de matriz, los principales aspectos del capítulo laboral del DR-CAFTA, el anexo laboral del NAFTA, el capítulo laboral del TLC Chile-Estados Unidos y del TLC Colombia-Estados Unidos. Como se observaba más arriba, a partir de la inclusión del anexo laboral insertado en el NAFTA, el tema laboral ha sido integrado como parte de los capítulos de los TLC. Las diferencias que se observan en el tema laboral abordado por estos tratados, son mínimas, y en más de una de ellas, el capítulo laboral es una copia fiel de lo pactado en este aspecto en el DR-CAFTA.

**CUADRO 3.5. COMPARATIVO DEL CAPITULO LABORAL DEL DR-CAFTA, NAFTA, TLC CHILE-E.U. Y TLC COLOMBIA-E.U.<sup>535</sup>.**

<b>Capítulo laboral</b>	<b>DR-CAFTA</b>	<b>NAFTA</b>	<b>TLC-CH-EU.</b>	<b>TLC-COL-E.U.</b>
Declaración de compromisos (1)	Las Partes asumen sus obligaciones como miembros de la OIT de procurar asegurar los principios internacionales de la OIT de 1998 (16.1.1)	Los objetivos del acuerdo son: <ul style="list-style-type: none"> <li>• mejorar las condiciones de trabajo y de vida en el territorio de c/parte.</li> <li>• Promover los principios laborales del anexo 1</li> <li>• Promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de</li> </ul>	Las Partes se comprometen a promover, en la medida máxima posible, los principios laborales enunciados en la Declaración de la OIT relativas a los Principios y Derechos Fundamentales en Trabajo (1998) (18.1.1)	Las Partes asumen sus obligaciones como miembros de la OIT de procurar asegurar los principios internacionales de la OIT de 1998 (17.1.1)

<sup>535</sup> Elaborado con datos del capítulo laboral del DR-CAFTA, NAFTA, TLC CH-EU., TLC Col-EU., disponibles en las siguientes direcciones:

[http://www.sice.oas.org/tpcstudies/USCAFTACHl\\_s/CAFTADR\\_S/TLC\\_EEUU\\_DRCAFTA\\_Capitulo\\_16\\_Laboral](http://www.sice.oas.org/tpcstudies/USCAFTACHl_s/CAFTADR_S/TLC_EEUU_DRCAFTA_Capitulo_16_Laboral),  
[http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/comercio\\_exterior](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior), <https://www.direcon.gob.cl>,  
[http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_USA/COL\\_USA/](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/COL_USA/)

		c/u. de las Partes... (art. 1)		
Declaración de Compromisos (2)	Las partes afirman respeto por sus Constituciones. Reconociendo el derecho de c/ Parte de establecer sus propias normas laborales y, consecuentemente, de abordar o modificar su legislación laboral... Cada parte procurará garantizar que sus normas laborales sean consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos... (16.1.2.)	Ratificando el pleno respeto a la Constitución de cada una de las Partes y reconociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales o, en modificar, en consecuencias, sus leyes y reglamentos laborales... Cada parte garantizará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales... (art.2)	Las partes afirman respeto por sus Constituciones. Reconociendo el derecho de c/ Parte de establecer sus propias normas laborales y, consecuentemente, de abordar o modificar su legislación laboral... Cada parte procurará garantizar que sus normas laborales sean consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos... (18.1.2.)	Las partes afirman respeto por sus Constituciones. Reconociendo el derecho de c/ Parte de establecer sus propias normas laborales y, consecuentemente, de abordar o modificar su legislación laboral... Cada parte procurará garantizar que sus normas laborales sean consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos... (17.1.2.)
Aplicación de la Legislación Laboral	Una parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre la partes... (16.2)	Cada una de las Partes promoverá la observación de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas, sujeto a lo dispuesto en el art. 42 (art. 3)	Una parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre la partes... (18.2)	Una parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre la partes... (17.2)
Garantías Procesales e Información Pública	Cada Parte garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su	Cada una de las Partes garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su	Cada Parte garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su	Cada Parte garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su

	legislación, tengan en un determinado asunto adecuado acceso a los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral de la Parte... (16.3.1)	derecho interno en un asunto particular, tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o de trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la Parte. (art. 4)	derecho interno conforme a un determinado asunto, tengan adecuado acceso a los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral de la Parte... (18.3.1)	legislación, tengan en un determinado asunto, adecuado acceso a los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral de la Parte (17.3.1)
Estructura Institucional	Las Partes establecen un Consejo de Asuntos Laborales, compuesto por representantes de las Partes de nivel ministerial o su equivalente, o quienes éstos designen (16.4.1)	Las Partes establecen la Comisión para a Cooperación Laboral. La Comisión estará integrada por un Consejo ministerial y un Secretariado. (art. 8)	Las Partes establecen un Consejo de Asuntos Laborales, compuesto por representantes de las Partes de nivel ministerial o su equivalente, o quienes éstos designen (18.4.1)	Las Partes establecen un Consejo de Asuntos Laborales (Consejo), integrado por los representantes de las Partes de nivel ministerial, o su equivalente, quienes podrán hacerse representar en el Consejo por sus segundos o delegados de alto nivel (17.4.1)
Mecanismos de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades	Reconociendo que la cooperación en materia laboral puede jugar un papel muy importante en la promoción del desarrollo en el territorio de las Partes y en proveer oportunidades para mejora las normas laborales... a través de un Mecanismo de Cooperación Laboral y	El Consejo promoverá actividades de cooperación entre las Partes, por los medios apropiados, en las siguientes áreas: a) seguridad e higiene en el trabajo; b) trabajo de menores; c) trabajadores migratorios de las Partes;	Reconociendo que la cooperación en materia laboral puede jugar un papel muy importante en la promoción del desarrollo en el territorio de las Partes y en proveer oportunidades para mejora las normas laborales... a través de un Mecanismo de Cooperación Laboral y	Reconociendo que la cooperación en materia laboral puede jugar un papel muy importante en la promoción del desarrollo en el territorio de las Partes y en proveer oportunidades para mejora las normas laborales... a través de un Mecanismo de Cooperación Laboral y

	<p>Desarrollo de Capacidades, conforme establecido en el Anexo 16.5. Este mecanismo operará en:</p> <p>a) derechos fundamentales y su aplicación efectiva;</p> <p>b) peores formas de trabajo infantil;</p> <p>c) administración laboral;</p> <p>d) inspección laboral y sistema de inspección;</p> <p>f) relaciones laborales;</p> <p>g) condiciones de trabajo;</p> <p>h) trabajadores migrantes;</p> <p>i) programas de asistencia social;</p> <p>j) estadísticas laborales;</p> <p>k) oportunidades de empleo</p> <p>l) género</p> <p>m) asuntos técnicos</p> <p>(Anexo 16.5)</p>	<p>d) desarrollo de recursos humanos;</p> <p>e) estadísticas del trabajo;</p> <p>f) prestaciones laborales;</p> <p>g) programas sociales para los trabajadores y sus familias;</p> <p>h) programas, metodología y experiencia respecto a la elevación de la productividad;</p> <p>i) relación obrero patronal;</p> <p>j) relaciones obrero patronales y procedimientos de negociación;</p> <p>k) compensación por accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo;</p> <p>l) igualdad entre hombres y mujeres...</p>	<p>Desarrollo de Capacidades, conforme establecido en el Anexo 18.5. Este mecanismo operará en:</p> <p>a) derechos fundamentales y su aplicación efectiva;</p> <p>b) relaciones laborales;</p> <p>c) condiciones de trabajo</p> <p>d) asuntos relativos a la pequeña y mediana empresa</p> <p>e) protecciones sociales</p> <p>f) cuestiones técnicas e intercambio de información</p> <p>g) implicaciones de la integración económica entre las Partes para el logro de los respectivos objetivos nacionales en materia laboral</p> <p>Anexo 18.5</p>	<p>Desarrollo de Capacidades, conforme establecido en el Anexo 16.5. Este mecanismo operará en:</p> <p>a) derechos fundamentales y su aplicación efectiva;</p> <p>b) peores formas de trabajo infantil;</p> <p>c) administración laboral;</p> <p>d) inspección laboral y sistema de inspección;</p> <p>f) relaciones laborales;</p> <p>g) condiciones de trabajo;</p> <p>h) trabajadores migrantes;</p> <p>i) programas de asistencia social;</p> <p>j) estadísticas laborales;</p> <p>k) oportunidades de empleo</p> <p>l) género</p> <p>m) asuntos técnicos</p> <p>(Anexo 17.5)</p>
Consultas Laborales Cooperativas	<p>1. Una Parte podrá solicitar consultas con la otra Parte</p> <p>2. Las consultas iniciarán sin demora una vez entregada la solicitud</p> <p>3. Las Partes consultantes realizarán todos los</p>	Consultas Ministeriales: <p>1. Cualquier Parte podrá solicitar consultas con otra Parte a nivel ministerial;</p> <p>2. La parte solicitante notificará sin demora sobre la</p>	<p>1. Una Parte podrá solicitar consultas con la otra Parte;</p> <p>2. Las partes iniciarán sin demora las consultas una vez entregada la solicitud...</p>	<p>Una Parte podrá solicitar consultas con la otra Parte</p> <p>2. Las consultas iniciarán sin demora una vez entregada la solicitud</p> <p>3. Las Partes consultantes realizarán todos los</p>



	<p>esfuerzos para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria... (Anexo 16.6)</p>	<p>solicitud a las otras partes; 3. Las Partes consultantes harán todo lo posible por resolver el asunto mediante las consultas previstas en este artículo... (Art. 22)</p>		<p>esfuerzos para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria... (Anexo 17.6)</p>
--	--	---	--	--

## PARTE II: LAS CLÁUSULAS LABORALES DEL DR-CAFTA EN EL CONTEXTO DOMINICANO

### Capítulo 4

#### EL CONTEXTO LABORAL DOMINICANO

##### 4.1. La legislación laboral dominicana

##### 4.1.1. El derecho laboral latinoamericano

El derecho latinoamericano del trabajo surge al final del siglo XIX. Desde su inicio, se constituye como un derecho garantista bajo la protección del Estado. Es la Constitución de Querétaro, México, en 1917, la primera Carta Magna de la región y del mundo, la primera Constitución europea que recoge derechos sociales es la de Weimar (Alemania, 1919), que le confiere al trabajo un rango constitucional<sup>536</sup>. Figuran en esta Constitución la limitación a ocho horas de la jornada de trabajo y a siete en el trabajo nocturno, entre otras conquistas. Aunque dicha Constitución fue promulgada dos años antes de la fundación de la Organización Internacional del Trabajo, el derecho laboral latinoamericano obtendría su real desarrollo a partir del surgimiento de la OIT, entidad que ha servido de impulso e inspiración al derecho laboral de esta región. El papel de la OIT en el derecho del trabajo de Latinoamérica ha sido trascendental.

México, en 1931 con la Ley Federal del Trabajo, vuelve a marcar el paso en el fortalecimiento del derecho laboral en Hispanoamérica. Con esta ley se inicia el proceso de codificación del derecho del trabajo en la región. Posteriormente, las demás naciones de América Latina seguirían el paso del Estado Azteca. El ciclo se cierra con El Salvador en 1963, que sería el último país de lo que adoptaron la tradición de codificar el derecho laboral en el subcontinente<sup>537</sup>. Argentina, Perú y Uruguay son las únicas naciones de Latinoamérica que no asumieron la tendencia de elaborar códigos laborales como el

---

<sup>536</sup> Villasmil Prieto, Humberto, Pasado y Presente del Derecho Laboral Latinoamericano y las vicisitudes de la relación de trabajo, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Vol.22, enero-junio 2016, disponible en: <http://www2.juridicas.unanb.mx2015/12/10/pasado-y-presente-del-derecho-laboral-latinoamericano>, [fecha de consulta: 5/9/2016]

<sup>537</sup> Ibidem.

resto de los Estados latinoamericanos. Chile, en 1925 ratifica los cuatro primeros convenios de la OIT, constituyéndose en la primera nación latinoamericana en suscribir los acuerdos de la naciente Organización Internacional del Trabajo.

El contexto económico de las naciones de América Latina al momento del desarrollo del derecho laboral, estaba dominado por la agricultura, el comercio y la minería y distante de estas actividades, un incipiente sector industrial<sup>538</sup>. Para Rafael Alburquerque tres elementos caracterizan el derecho del trabajo latinoamericano. El primero es la estructura similar de sus códigos, matizadas por enunciar un conjunto general de principios. La segunda es la exclusión de sujetos importantes en la relación laboral de la región. Los códigos de trabajo elaborados en periodo de tiempo descrito, excluyen a los empleados públicos. Con dicha exclusión el alcance regulatorio de estos códigos sería limitado debido a que en muchas de estas naciones el Estado era el principal empleador. Igualmente, conforme a Alburquerque, ocurrió con parte de los trabajadores agrícolas, los cuales quedaron fuera del objeto de regulación de la legislación laboral de la región. Conocido es el peso que tenía la actividad agrícola en dichas economías. El tercer elemento conforme al referido autor, es el carácter protector del derecho laboral latinoamericano, aunque dejaba limitado el derecho a huelga<sup>539</sup>.

No obstante, esta realidad, el modelo de organización laboral en que se fundamentaría el derecho del trabajo latinoamericano, sería bajo la visión fordista de organización laboral. Villasmil Prieto al referirse al derecho clásico del trabajo, expresa que “ el derecho del trabajo clásico, levantado desde las bases fundacionales del fordismo supuso, de una parte, una forma de ordenación del trabajo por cuenta ajena pensada, por sobre todo, desde un modelo industrial de producción en serie de bienes y servicios, y de la otra, un paradigma contractual que servía de manera particular a aquel modo de producción y de ordenación del trabajo: un contrato bilateral, binario-dos partes-

---

<sup>538</sup> Ibidem., p. 8

<sup>539</sup> Alburquerque, Rafael F, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, Ediciones Jurídicas Trajano Potentini, República Dominicana, 2003, pp. 39-41

, a tiempo indeterminado, estable, con jornada preestablecida, y con salarios de ordinario fijados con antelación.”<sup>540</sup>

El tipo de relación laboral sobre la que se cimenta este modelo es la prestación de servicio a cambio de salario, teniendo un elemento conector, la subordinación y la dirección directa en la ejecución de la tarea realizada por el trabajador. No es de extrañar que tal y como indica Villasmil Prieto, que con la sujeción a la subordinación del trabajador al empleador, esfera fundamental de la relación laboral sobre la que se basó el derecho del trabajo de la región, éste, esté en crisis en la sociedad posfordista<sup>541</sup>.

Si bien es cierto que la prestación de un servicio es consustancial a la naturaleza del contrato de trabajo, igual que la obtención de un beneficio por parte de quien realiza dicho servicio, la manera de cómo se desarrolla dicha relación en la actualidad, los instrumentos que se utilizan y el entorno físico en donde ésta se realiza, ha variado, dando pie a nuevas modalidades de contrato de trabajo. Empezamos a incorporar en nuestro vocabulario términos como el outsourcing, externalización, triangulación de la actividad laboral, tercerización, entre otros tantos. Sin embargo, todo esto nos hace pensar que los instrumentos regulatorios que sirvieron de base al desarrollo del derecho del trabajo pudiesen ser insuficientes en la regulación del tipo de relación laboral que se está desarrollando en la sociedad actual, especialmente, en la Latinoamericana.

La evolución del trabajo replantea una revisión de la codificación y las leyes laborales de la región, pero dicha revisión debe ser abordada desde una visión abarcadora e integral de la relación laboral, sin perder la noción garantista de nuestra base legal fundacional. Esta revisión no debe ser abordada desde la cosmovisión neoliberal, porque en la relación laboral que se gesta, quienes sustentan el capital están colocados en un plano de mayor superioridad que cuando se elaboraron los instrumentos normativos del derecho laboral vigente. Precisamente, se trata de que la nueva normativa que surja, regule el nuevo tipo de relación de trabajo que se desarrolla, para evitar la desprotección del trabajador por cuenta propia.

---

<sup>540</sup> Villasmil Prieto, *La relación de trabajo*, pról. De Gustavo Saturno Troccoli, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2009, p. 14.

<sup>541</sup> Villasmil Prieto, Humberto, Pasado y Presente del Derecho Laboral Latinoamericano, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, op. cit. p. 9

Finalmente, observando la realidad de América Latina, rica en legislación, pero débil en su aplicación, cabe preguntar si no tiene razón el citado autor cuando plantea que “el problema no parece reservado a la necesidad inexorable de reformas legislativas, no menos útiles a veces, antes que, a un fortalecimiento de la administración del trabajo, de la función inspectora propiamente y, al mismo tiempo, de la justicia laboral.”<sup>542</sup>

#### **4.1.2. El derecho laboral latinoamericano en la actualidad**

El reto de los países latinoamericanos con respecto al derecho del trabajo debe estar orientado en regular las nuevas formas de relación laboral, las cuales reducen la protección del trabajador objeto de dicha relación. Cada vez son más las personas que desarrollan un trabajo desde su casa o a distancia, debilitando la posibilidad de vincularse y afiliarse en un sindicato para la protección de sus intereses comunes. Este tipo de relación laboral dificulta la constitución de sindicatos lo que podría resultar en un debilitamiento del poder de negociación de los empleados de esta clase de actividad. Este prototipo de relación debe ser tomado en cuenta cuando las naciones de la región se aboquen a un proceso profundo de reforma laboral. Igual atención amerita la relación laboral mediante el outsourcing, las que surgen como consecuencia del trabajo de los inmigrantes y la dualización laboral que produce este tipo de relación laboral. En el caso de República Dominicana se presenta con frecuencia debido a la significativa presencia de trabajadores haitianos indocumentados. Con cierta similitud al caso dominicano, ocurre en Costa Rica con los inmigrantes nicaragüenses. En gran medida el derecho de los Estados latinoamericanos no es lo suficientemente abarcador para regular las relaciones laborales desarrolladas dentro de ese contexto.

Chile, Perú, Ecuador y Uruguay han incorporado en nuevas leyes varias de las nuevas modalidades de trabajo no contenidas en la legislación laboral tradicional. El Departamento de Trabajo de Chile asegura que con la puesta en vigencia en el 2007 de la ley No. 20.123 del 16 de octubre de 2006, se les garantizan los derechos laborales a más de millón y medio de trabajadores de empresas subcontratistas. La ley de subcontratación, conforme a dicho departamento, regula este tipo de régimen laboral, el

---

<sup>542</sup> Ibidem., p. 10.

funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios. Mediante esta ley el trabajador puede exigir el cumplimiento de sus derechos laborales y previsionales, siendo dichos derechos exigibles, tanto al contratista o subcontratista como a la empresa principal. Bajo dicha ley, la empresa principal asume ante el empleado del contratista o subcontratista una responsabilidad subsidiaria y solidaria<sup>543</sup>.

En el caso de Perú, la ley 27626 de fecha 8 de enero de 2002, regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores. La ley no incluyó la figura de la tercerización laboral, posteriormente, en el reglamento elaborado para la ejecución de la citada ley, se abordó de modo somero esta modalidad laboral. Sin embargo, a raíz de los cuestionamientos que se hicieron a lo superficial de la regulación de la actividad de tercerización, se emitió el Decreto Supremo N°. 020-2007-TR (E.P. 20/09/07) que amplía el artículo 4 del precitado Reglamento de la Ley de Intermediación Laboral<sup>544</sup>.

En Uruguay ,la ley No 18.099<sup>545</sup> garantiza los derechos de los trabajadores de empresas subcontratistas, al igual que la legislación chilena sobre este particular. De este modo esta ley hace a la empresa principal, o la que utilice trabajadores de empresas contratistas, solidaria de las obligaciones laborales de los empleados contratados, lo mismo que el pago de la seguridad social. Dicha obligación está limitada para la empresa principal a la realización del servicio u obra que contrató.

En Ecuador se reformó en el año 2006 el Código de Trabajo y se incluyó la protección a los trabajadores vinculados a la actividad de intermediación laboral y la de tercerización. Posteriormente, la reforma constitucional del 30 de abril de 2008 prohibió la tercerización e intermediación laboral. Dispuso el Constituyente ecuatoriano en el

---

<sup>543</sup> Dirección de Trabajo del gobierno de Chile, disponible en: <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-93827.html>, fecha de consulta [15/9/2016]

<sup>544</sup> Toledo Toribio, Omar, *La Tercerización en el sistema laboral peruano*, disponible en: <http://omartoledotoribio.blogspot.com/2009/03/la-tercerizacion-en-el-sistema-laboral.html>, fecha de consulta [15/9/2016]

<sup>545</sup> Ley No. 18.099, Publicada D.O. 7 de feb/007- 27177, disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18251&Anchor=>.

artículo 327 de la nueva Constitución que: “La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual y colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizará y sancionarán de acuerdo con la ley”<sup>546</sup>.

En cuanto al aspecto procesal laboral, a partir del 2002 con Venezuela se inicia un proceso de ajustes y reformas en los procedimientos laborales y de seguridad social a los fines de garantizar celeridad en los juicios laborales, facilitar el acceso a los tribunales de trabajos y garantizar un buen nivel de justicia. Este proceso prosiguió con Ecuador en 2003, Chile en 2005, Colombia en el 2007, Uruguay en el 2009, Perú en el 2010, Nicaragua 2012 y Costa Rica en el 2014. Con excepción de Colombia, estas reformas procesales se han desarrollado en estas naciones bajo el impulso de gobiernos de izquierda.

Latinoamérica es una de las regiones del mundo que más convenios de la Organización Internacional del Trabajo ha ratificado. Como se ha expuesto durante este breve recorrido por el derecho laboral latinoamericano, estas naciones siempre han mantenido preocupación por una adecuada legislación del trabajo, aún en los momentos que muchas de ellas estuvieron gobernadas por dictaduras de derecha. Su gran reto es de no sucumbir a las presiones de sectores empresariales nacionales que buscan en la flexibilidad laboral y en el retroceso de sus normas, limitar conquistas económicas y derechos de los trabajadores para abaratar los costos de producción y poder competir con sus productos y servicios en el mercado internacional. En nombre del trabajo formal y de disminuir el desempleo, se plantean este tipo de reformas a la legislación laboral. Colijo con Villasmil Prieto cuando expresa que “sin una verificación científica concluyente se ha predicado con frecuencia en la región latinoamericana que las rigideces del

---

<sup>546</sup> Constitución de la República de Ecuador, Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20- octubre-2008, disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf), fecha de consulta 15/9/2016]

mercado de trabajo y de su regulación, en particular, resultan en buena parte responsables del desempleo o de que los estándares del trabajo decente no reproduzcan”.<sup>547</sup>

La segunda ola de reformas latinoamericanas en materia laboral se desarrolla durante los años noventa del siglo pasado. Cabe destacar el caso de Chile, país pionero en la implementación de medidas neoliberales aplicadas a la legislación laboral. Chile, bajo la dictadura de Pinochet, sirvió de ensayo una serie de medidas de corte neoliberal teledirigida desde Estados Unidos a través de los denominados “*Chicago boys*”. Con este nombre se les denominó a los economistas de orientación neoliberal formado en la Universidad de Chicago bajo la orientación de Friedman y Harberger. Algunos de estos economistas, principalmente chilenos formados en dicha universidad, tuvieron gran influencia en las políticas económicas implantadas durante la dictadura militar de Pinochet.

Chile tan temprano como a principio de los años setenta del siglo pasado, adoptó medidas tendientes en liberar el mercado del trabajo, así como la privatización de la seguridad social. Estas medidas se extenderían tiempo después, en pleno apogeo del neoliberalismo, a varias naciones de Latino América. Alburquerque refiere que la aplicación del modelo neoliberal en la región implicó un proceso de flexibilidad laboral que limitó la facultad de los tribunales laborales en la región y afectó la capacidad de “negociaciones colectivas sectoriales”<sup>548</sup>.

Países como Panamá, en 1986, reduce el pago de las horas extras y excluye del Código del Trabajo a los trabajadores a domicilio. Colombia, a través de la ley 50 de 1990, introducen reformas a su legislación laboral dentro del ámbito de la flexibilización laboral. En ese mismo orden prosiguieron naciones como Ecuador (1991), Argentina (1991) y Perú entre los años 1992-1993<sup>549</sup>. Sin embargo, en medio del proceso de reformas de tendencias neoliberales en materia laboral en varios países de la región,

---

<sup>547</sup> Villasmil Prieto, Humberto, Pasado y Presente del Derecho Laboral Latinoamericano, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, op. cit. p. 21

<sup>548</sup> Alburquerque, Rafael F, Derecho del Trabajo, Tomo I, op. cit. p. 42

<sup>549</sup> Ibidem., p.42



República Dominicana con la promulgación del Código de Trabajo de 1992, en circunstancias especiales logra pactar dicho código, mediante un proceso de negociación entre el gobierno dominicano, las asociaciones patronales y el movimiento sindical. La reforma laboral dominicana, fruto de una concertación tripartita, fue, como expresa Villasmil, “la primera ley laboral pactada en la región latinoamericana, en cualquier tiempo.”<sup>550</sup> En los casos de Venezuela (1990), Paraguay (1993), Guatemala (1992), Costa Rica (1993) y El Salvador (1994), hacen reformas a sus legislaciones laborales manteniendo más o menos el espíritu garantista de sus Códigos de Trabajo.

La flexibilidad laboral es una clara postura neoliberal y durante los años señalados, estuvieron detrás de la misma, organismos multilaterales de carácter regional. Expresa el doctor Rafael Albuquerque, ex ministro de trabajo y ex vicepresidente de la República Dominicana, así como reputado laboralista continental, que en 1998, “el Banco interamericano de Desarrollo, propuso al Gobierno dominicano que para mejorar determinadas distorsiones de su mercado de trabajo introdujera modificaciones legales para hacer más flexibles las normas de la jornada de trabajo, establecer una sola y única tarifa para el salario mínimo de ley y abolir el auxilio de cesantía para ser sustituido por un seguro de desempleo”<sup>551</sup>. Comparto con el doctor Albuquerque la opinión de que la desaparición de la Unión Soviética ha liberado al sistema capitalista del temor de una “confrontación violenta por parte del proletariado”<sup>552</sup>. En estas circunstancias el derecho del trabajo deja de jugar el papel de detonante de la presión revolucionaria y debido a esto se plantean eliminar los elementos que afecten la competencia y obstáculos del mercado.

Debe a todo costo mantenerse el principio de irregresividad de los derechos fundamentales de los trabajadores y de las conquistas jurídicas obtenidas. Igualmente, constituye otro reto para la región, asumir la voluntad política de fortalecer los

---

<sup>550</sup> Villasmil Prieto, Humberto, Pasado y Presente del Derecho Laboral Latinoamericano, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, op. cit. p.13

<sup>551</sup> Albuquerque, Rafael F, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, Ediciones Jurídicas Trajano Potentini, República Dominicana, 2003, pp.8-9

<sup>552</sup> Ibidem, p. 9

mecanismos de supervisión, control y administración de justicia laboral, disponiendo de los medios materiales que garanticen la aplicación de las disposiciones normativas laborales. Si se precisa de algún tipo de reforma laboral en algunas de las naciones de la región, debe ser para fortalecer el régimen jurídico del derecho del trabajo en beneficio de los trabajadores. Estas modificaciones deben contener los parámetros jurídicos que regulen las nuevas modalidades de la actividad laboral y del poder de las transnacionales, las cuales se han erigido en entes todo poderoso, por encima de las legislaciones nacionales, de países como los latinoamericanos de una acuciante debilidad institucional.

### **4.1.3. El derecho laboral dominicano**

#### **4.1.3.1. Génesis del derecho laboral dominicano**

La República Dominicana no ha estado al margen de las distintas olas de reformas de la legislación laboral de Hispanoamérica. A partir de 1930, deja de regular sus relaciones laborales a través de los artículos 1780 y 1781 del Código Civil, disposiciones que se refieren a la contratación de criados y obreros. Rafael Albuquerque refiere que, debido al escaso desarrollo de la República Dominicana de entonces, no era necesaria la adopción de leyes especiales que regularan el trabajo. Para confirmar tal aseveración, señala que entre los años 1865 y 1938, los tribunales dominicanos tan sólo se conocieron siete casos de contratos de locación de servicios<sup>553</sup>.

Las relaciones laborales de la República Dominicana estuvieron, como se refiere más arriba, regulada por el Código Civil dominicano. En 1918, bajo el mandato de la ocupación militar de los Estados Unidos, se adopta la Orden Departamental No. 1 del 1ro. de marzo de 1918, mediante la cual se crea el Departamento de Trabajo, dependiente del Departamento de Interior y Policía. Luego, en 1925, bajo el gobierno del presidente Horacio Vásquez, se dicta la ley No. 175 del 26 de mayo de 1925. A través de esta ley se establece el feriado de los domingos en los establecimientos comerciales, industriales e instituciones públicas. También dicha ley señalaba que durante los días

---

<sup>553</sup> Ibidem., p. 45

laborables debían cerrar a las siete de la noche los negocios de provisiones, factorías y otras entidades. La duración de esta ley fue de sólo un año, ya que en 1926 fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

En 1930, mediante la Ley No. 1312 del 30 de junio de 1930, la República Dominicana instauro la Secretaría de Estado de Trabajo y Comunicaciones. Las atribuciones de dicho ministerio fueron las de mantener las relaciones con los centros obreros; estudiar las resoluciones o las iniciativas tomadas por las conferencias de obreros en el mundo; proteger al obrero preferentemente al dominicano; procurar trabajo a los obreros dominicanos; fijar días y horas de trabajo; establecer seguros para obreros; consagrar los deberes de patronos y obreros; crear cajas de ahorros para obreros; promover la construcción de casas para obreros<sup>554</sup>. Cabe destacar que esta secretaría se crea a un mes de haber asumido la presidencia del país el dictador Rafael Trujillo.

La República Dominicana adopta en 1924 la decisión de ingresar a la entonces Sociedad de Naciones. Con su ingreso a este organismo, en virtud del artículo 387 del Tratado de Versalles, pasa a ser automáticamente miembro de la Organización Internacional del Trabajo. Pese a su condición de miembro de la OIT, es a fines de 1932 que el país ratifica los primeros tratados de dicho organismo. Estos fueron las convenciones de la OIT sobre la Edad Mínima de Niños al Trabajo de la Sociedad de Naciones de 1920<sup>555</sup>, la concerniente a la Edad para la Admisión de Niños en el Trabajo de Agricultura<sup>556</sup>, la de Fijar Edad Mínima de los Niños en los Trabajos Industriales<sup>557</sup> y la Convención para Limitar las Horas de Trabajo en los Establecimientos Industriales<sup>558</sup>. Con la asunción de estas convenciones, República Dominicana se suma a las naciones que asumen como fuentes de su derecho nacional del trabajo, disposiciones laborales de carácter internacional.

---

<sup>554</sup> Ibidem., p. 48

<sup>555</sup> Normativa Dominicana: Resol. No. 403, d/f. 16 de nov. De 1932, p 318

<sup>556</sup> Normativa Dominicana: Resol. No. 404, d/f. 16 de nov. De 1932, G.O. No. 4524 d/f 30/11/1932, p 8

<sup>557</sup> Normativa Dominicana: Resol. No. 405, d/f. 16 de nov. De 1932, G.O. No. 4524 d/f 30/11/1932, p 11

<sup>558</sup> Normativa Dominicana: Resol. No. 411, d/f. 16 de nov. De 1932, G.O. No. 4528 d/f 14/12/1932, p.3

Entre los años 1930 y 1951, fecha en la que se promulga el primer Código de Trabajo de la República Dominicana, se produce una importante actividad legislativa en materia laboral. Se elabora la Ley 352 sobre accidentes de trabajo del 17 de junio de 1932. Luego se modificaría por la Ley No. 385 del 11 de noviembre de 1932. Esta ley estaría en vigencia hasta el año 2001, fecha en que empieza a regir la Ley 87-2001 sobre Seguridad Social. En 1935 se dicta la Ley No. 837 sobre dominicanización del trabajo, la que sería modificada por la Ley No. 1119, del 4 de agosto de 1936, y ésta por la Ley No. 51, del 23 de diciembre de 1938. Esta ley estableció que el 70% del personal de una empresa tenía que ser dominicano.

Durante el interregno de tiempo arriba señalado, se crearon en adición a las leyes citadas, una serie de leyes laborales que regularon el régimen laboral dominicano. Dichas leyes son recogidas por el doctor Alburquerque en su citada obra sobre Derecho del Trabajo. Estas abarcan una serie de facetas de la actividad laboral como la contenida en la Ley 427 d/ 17/3/1941 sobre vacaciones anuales; la Ley 413 d/f. 24/2/1941 sobre pagos en efectivos de jornales en empresas agrícolas; Ley No. 637 d/ 16/6/1944, sobre contratos de trabajo, entre otras tantas<sup>559</sup>. Sin duda que en los veintiún años que marcan el tiempo descrito, se establece la base jurídica del Derecho del Trabajo dominicano.

Sin embargo, dos leyes adquirieron una relevancia especial, la Ley No. 637, de 1944, en donde se introduce la regulación del contrato de trabajo, anteriormente regulado a través del “arrendamiento de servicios” del Código Civil. Esta ley regula el contrato de trabajo, estableciendo la capacidad para contratar, en qué casos se suspende el contrato de trabajo, establece el pago de preaviso y cesantía ante la terminación del contrato por tiempo indefinido. Igualmente, instaura la licencia pre y post-natal y se fijan las bases procesales para los conflictos laborales. La Ley No. 637 constituye la génesis de la codificación del Derecho del Trabajo. La otra ley que tendría un impacto significativo en las condiciones del trabajador dominicano es la 1896, del 17 de marzo de 1948, a través de la cual se establece el régimen de seguridad social en la República Dominicana. La Ley 1896 y la 385 sobre accidente de trabajo su vigencia se prolongaría hasta el año

---

<sup>559</sup> Alburquerque, Rafael F, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, op. cit. pp. 47-49

2001, y constituirían la base jurídica del sistema de seguridad social y de protección laboral de los trabajadores en el país.

#### **4.1.3.2 Principales fuentes del Derecho del Trabajo dominicano**

El derecho laboral dominicano, como las otras ramas de derecho de la familia romano-germánica, su fuente principal es la ley. La jurisprudencia y la doctrina actúan como fuentes auxiliares del derecho. La República Dominicana encajada dentro de esta familia jurídica, está regida por las mismas fuentes y por su mismo nivel de jerarquía. Cabanellas, citado por Hernández Rueda, sostiene que: “si debe establecerse una jerarquía entre las fuentes del Derecho de Trabajo, puede trazarse de acuerdo con las reglas representativas del orden jurídico tradicional tratadas, leyes internas, decretos y resoluciones, sentencias en los conflictos individuales de trabajo”<sup>560</sup>. Obviamente, en el sistema regido por la ley, la Constitución es la base del sistema.

En el Derecho del Trabajo los Convenios Internacionales en materia laboral juegan un papel estelar. Como se pudo observar, algunos de los tratados de la OIT fueron firmados por el país con anterioridad a la promulgación del primer Código de Trabajo dominicano. En ocasiones, los convenios de la OIT regulan aspectos del derecho laboral primero que leyes nacionales. Igualmente, es un caso propio del Derecho del Trabajo que disposiciones contractuales firmadas entre particulares, como el pacto colectivo, se constituyen en normas de derecho dentro del ámbito en que fueron negociados, y por tal razón, en fuente de derecho. Hernández Rueda sitúa al Convenio colectivo en el orden de jerarquía legal, entre “la ley estatal y el contrato individual”<sup>561</sup>.

---

<sup>560</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, 12va. Edición, Editora Dalis, Santo Domingo, 2013, p.65

<sup>561</sup> *Ibidem.*, p. 66

#### **4.1.3.3. La Constitución dominicana y el Derecho del Trabajo**

El derecho de trabajo como parte del ordenamiento jurídico dominicano está regido por la misma estructura jerárquica que afecta todo el andamiaje legal de la República Dominicana. Como se conoce, la Constitución es la piedra angular de dicho ordenamiento.

La constitución dominicana vigente, es decir, la del año 2010, en el título II sobre los derechos, garantías y deberes fundamentales, sección II, consagra en el artículo 62 el Derecho al trabajo. Consigna este artículo que<sup>562</sup>: el trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:

1) El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo;

2) Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad;

3) Son derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, entre otros: la libertad sindical, la seguridad social, la negociación colectiva, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal;

4) La organización sindical es libre y democrática, debe ajustarse a sus estatutos y ser compatible con los principios consagrados en esta Constitución y las leyes;

5) Se prohíbe toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de proteger al trabajador o trabajadora;

6) Para resolver conflictos laborales y pacíficos se reconoce el derecho de trabajadores a la huelga y de empleadores al paro de las empresas privadas, siempre que se ejerzan con arreglo a la ley, la cual dispondrá las medidas para garantizar el mantenimiento de los servicios públicos o los de utilidad pública;

---

<sup>562</sup> Constitución de la República Dominicana, G.O. 10805 d/f. 10/7/2015

7) La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor;

8) Es obligación de todo empleador garantizar a sus trabajadores condiciones de seguridad, salubridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados. El Estado adoptará medidas para promover la creación de instancias integradas por empleadores y trabajadores para la consecución de estos fines;

9) Todo trabajador tiene derecho a un salario justo y suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantiza el pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad;

10) Es de alto interés la aplicación de las normas laborales relativas a la nacionalización del trabajo. La ley determinará el porcentaje de extranjeros que pueden prestar sus servicios a una empresa como trabajadores asalariados.

La Constitución establece en el artículo 62 el carácter social del trabajo y el derecho de los habitantes del territorio nacional a tener un trabajo digno, y el Estado a promover ese derecho y a propiciar la concordia entre empleadores y trabajadores. Los diez numerales que prosiguen al citado artículo congregan una serie de elementos que le confieren al trabajo la condición de derecho fundamental, equiparando el derecho al trabajo con otros derechos esenciales del ser humano.

En el artículo 62 la Constitución dominicana agrupa los derechos vinculados al trabajo en tres bloques, los cuales no están separados, sino que los derechos pertenecientes a cada bloque se entremezclan en los distintos numerales que conforman dicho artículo. En el primero de estos bloques podemos identificar **los derechos individuales del ciudadano** con respecto al trabajo, algunos de ellos reconocidos por

diversos instrumentos del derecho internacional. Un segundo bloque contiene **los derechos económicos** derivados del trabajo, aspecto consustancial a la naturaleza del trabajo. Y en el tercer grupo se concentran **los derechos colectivos** atinentes a la actividad laboral.

Los **derechos individuales** son enunciados en el numeral (1), el cual se refiere a la igualdad en el trabajo entre hombres y mujeres; el numeral (2) aborda el carácter voluntario del trabajo como medio de impedir el trabajo forzoso; el (5) expresa la prohibición de toda forma de discriminación para acceder a un puesto de trabajo, salvo la indicada en la ley en condiciones especiales.

El bloque de los **derechos económicos** derivados del trabajo está expresado en los numerales (7), el cual combina derechos individuales como el beneficio de las vacaciones, y económicos, como el establecimiento del salario mínimo y la participación en los beneficios de la empresa. Y en el (9) que formula el derecho de todo trabajador a percibir un salario digno (trabajo decente) que le permita disfrutar del beneficio básico del trabajo, que es la satisfacción de sus necesidades materiales y sociales fundamentales.

En el tercer grupo están los **derechos colectivos**, expresados en el numeral (3) referente a la libertad sindical, la negociación colectiva; el (4) trata sobre la organización sindical; el expuesto en el (6), aborda el derecho a huelga que en situaciones especiales asiste a los trabajadores y el derecho a paro, prerrogativa que la Constitución confiere a los empleadores.

El constituyente ha querido a estos derechos conferirles un rango constitucional, pese a estar contenidos en el Código de Trabajo, en diversos convenios internacionales y en leyes adjetivas. La constitucionalización de los derechos que consigna la Carta Magna faculta al trabajador a acudir a la jurisdicción constitucional expresada a través del Tribunal Constitucional, ente garante de la aplicación y control de la constitución. Salcedo Camacho al analizar el artículo 62 de la Constitución, destaca el carácter de derecho social prestacional del trabajo, el cual, al citar a Alexis, hace referencia que pese al hecho de que dicho derecho esté consignado en la Constitución, no lo hace exigible ante un tribunal. Más bien, indica el carácter positivo del Estado de adoptar medidas que



promuevan el desarrollo del trabajo<sup>563</sup>. Sobre el carácter de los derechos prestacionales a que se refiere Salcedo Camacho, Arcos Ramírez, abunda sobre la imposibilidad de demandar la aplicación de estos derechos ante los tribunales, derechos a los que Robert Alexis en su obra *Teoría de los derechos fundamentales*, citado por Arco Ramírez, define como “justiciabilidad deficiente”.<sup>564</sup>

Sobre el carácter prestacional del derecho al trabajo, si bien es cierto que como todo derecho social no se podrá demandar su aplicación ante un tribunal, ya que sin duda será inadmisibile cualquier demanda que incoe ante un tribunal un ciudadano dominicano apelando a la exigibilidad del derecho a trabajar que le confiere el artículo 62 de la Constitución. Este hecho no le resta importancia a su colocación en la Constitución, lo cual refuérzala la responsabilidad del Estado de promover el pleno empleo. El legislador dominicano plasmó en el dicho artículo constitucional esta responsabilidad del Estado, cuando expresa que: “Es finalidad fundamental del Estado fomentar el empleo digno y remunerado”<sup>565</sup>.

#### **4.1.3.4. La codificación laboral en la República Dominicana**

Con la promulgación del Código de Trabajo de 1951 el derecho laboral en la República Dominicana llega a su madurez jurídica. En párrafos anteriores hemos referido el recorrido del Derecho de Trabajo hasta llegar a la elaboración de su primer código. El contrato de trabajo es la base del Código laboral. Colijo con Jacqueline Richter sobre que, el “objeto de protección del derecho del trabajo es el asalariado”<sup>566</sup>. El derecho

---

<sup>563</sup> Salcedo Camacho, Carlos, Título II “De los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales”, Sección II de los Derechos Económicos y Sociales, en *Fundación Institucionalidad y Justicia (comp.)*, Constitución Comentada, Santo Domingo, 2011, p.138

<sup>564</sup> Arcos Ramírez, Federico, La naturaleza del derecho al trabajo como derecho social fundamental, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. Núm. 3-2000, disponible en: <http://www.uv.es/cefd/3/arcos.htm>, fecha de consulta [28/9/2016]

<sup>565</sup> Constitución de la República Dominicana, G.O. 10805 d/f. 10/7/2015

<sup>566</sup>Ritchter, Jackeline, El Trabajo en el Derecho del Trabajo, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 16, enero-junio de 2013, disponible en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), fecha de consulta: [2/10/2016]

del trabajo nace en el siglo XIX y surge como medio de proteger la clase trabajadora del régimen de explotación laboral a la que estaba sometida por parte de un empresariado que fijaba a su entera satisfacción las reglas de juego de la incipiente relación laboral<sup>567</sup>. La relación laboral se desarrolla en un contexto legal de mucha desprotección para el trabajador. El marco jurídico que regulaba la relación trabajador-empleador, se sustentaba en el contrato civil contenido en el Código Civil. El trabajo a través del contrato civil era visto, bajo la luz del Estado liberal de esos tiempos, como una mercancía con valor de compra y venta. Como todos los contratos, su fundamento era la voluntad de las partes y la igualdad entre desiguales. En este esquema terminaba el más fuerte imponiendo su voluntad. Si hoy, con una relación laboral mucho más protegida por la legislación de trabajo, aún continua siendo desigual la relación entre empleador y trabajador, la de esos años se caracterizaba por el régimen de explotación y de injusticia a que era sometido en muchas ocasiones el asalariado.

La base del Derecho del Trabajo como instrumento de equilibrio entre la desigual relación entre empresarios y trabajadores se desarrollaría a plenitud después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente en Europa. Tras el arribo al poder en el viejo continente de gobiernos de orientación social demócrata y de la democracia cristiana, el estado social de derecho que se establece, el cual actuaría como un nuevo contrato social, sirvió para contener el avance del socialismo y de la influencia de la entonces Unión Soviética. En ese contexto internacional, que se desarrolla especialmente en Europa, pero se extendería hacia otras latitudes, el Derecho de Trabajo serviría de valladar al socialismo y de protección al sistema capitalista. El estado social de derecho, y en él el derecho laboral, fueron elementos importantes en el sostenimiento del capitalismo y en su permanencia más allá del socialismo liderado por Moscú. Vendría a reafirmar los fundamentos del Estado de Bienestar con relación a la cuestión laboral, la declaración de Filadelfia de 1944. Dicha declaración reasume los postulados originales con que se constituyó la OIT, en los cuatro principios esenciales<sup>568</sup>:

---

<sup>567</sup> Ibidem., p. 181

<sup>568</sup> Declaración de Filadelfia del 10 de mayo de 1944, disponible en: <http://civilisac.org/civilisweb/wp-content/uploads/Declaraci%C3%B3n-de-Filadelfia-1944-OIT-1.pdf>

- a) El trabajo no es una mercancía;
- b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;
- c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;
- d) la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

Muchos de los principios plateados por esta declaración, serían posteriormente insertados en la legislación laboral de la mayoría de las naciones latinoamericanas. En los códigos dominicanos también se incluirían estos postulados, y el fundamento de los mismos sería un elemento importante en la naturaleza jurídica de la codificación dominicana. Algunos de los principios de la declaración de Filadelfia que se describen a continuación, forman parte de la estructura de los códigos de República Dominicana de 1951 y de 1992, entre los que están:

1. adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a toda una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección;
2. lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción; y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;
3. extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;

4. proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
5. proteger a la infancia y a la maternidad.

En América Latina, y especialmente en la República Dominicana no se reproducía a cabalidad la situación de Europa, sin embargo, el contexto internacional favoreció la adopción de instrumentos jurídicos como los códigos laborales. En República Dominicana, desde entonces, los códigos laborales han sido la principal base jurídica de regulación de las relaciones laborales en el país. Sin embargo, no las únicas, la Constitución, los tratados internacionales y otros instrumentos legales, también juegan un papel importante, obviamente, sin la cobertura del Código de Trabajo, mecanismo especializado en normar la cuestión laboral en la nación.

El núcleo de la codificación dominicana es el contrato de trabajo. Los derechos laborales consignados en el Código de Trabajo dominicano, dimanar del contrato de trabajo. Desde el primer momento la codificación incorporó los dos tipos de contratos laborales esenciales, el de tiempo indefinido y el elaborado para una obra o trabajo determinado. El contrato de tiempo indeterminado es el tipo de contrato que concentra la mayor cantidad de derechos y prerrogativas de protección al trabajador. Contemplan nuestros códigos la figura del comisionista y los controles necesarios para proteger al trabajador contratado a través de un contratista, y así evitar la posible explotación y vulneración de sus derechos, situación a lo que podría verse sometido.

Las bases estructurales de los dos códigos de trabajo de la República Dominicana se sustentan, al igual que la tradición de la codificación latinoamericana, en el contrato de trabajo, en la jornada laboral de ocho (8) horas y el salario pagado por unidad de tiempo. De esta base jurídica se derivan otros derechos del trabajo, como el derecho a vacaciones, el pago de las jornadas extras, prestaciones laborales e indemnización<sup>569</sup>.

El artículo 1ro. De dicho Código define el contrato de trabajo como: "... aquel por el cual una persona se obliga, mediante una retribución, a prestar un servicio personal a

---

<sup>569</sup> Ibidem., p. 186

otra, bajo la dependencia y dirección inmediata o delegada de ésta”<sup>570</sup>. Conforme a esta definición el contrato de trabajo establece una relación entre una persona que realiza un servicio a otra, servicio por el que recibe una remuneración, y otra, que se beneficia del servicio por el que paga. Para que se constituya el contrato de trabajo, quien realiza el servicio actúa bajo la dependencia directa o delegada de quien paga. Para la validez de este tipo de contrato poco importa que éste sea por escrito o verbal, lo relevante es el hecho jurídico emanado de la prestación del servicio. El mismo código establece los casos en que el contrato de trabajo debe ser por escrito.

Los códigos dominicanos integran las características fundamentales del Derecho del Trabajo, entre las que están, el carácter protector de las leyes laborales. Este fundamento del Derecho laboral se desarrolla bajo el entendido de que la relación laboral entre trabajadores y empleadores se desarrolla entre sujetos de desigual poder<sup>571</sup>. Por esto consigna el carácter irrenunciable de los derechos del trabajador. Debido a la debilidad del asalariado con respecto al empleador, consagra el principio de irrenunciabilidad de sus derechos, más allá de su voluntad contractual. Con dicho principio quedan protegidos sus derechos, blindándolo del vicio del consentimiento al que podría verse abocado en su interés de preservar un empleo o de conseguir un puesto de trabajo. Estos códigos también preservan la naturaleza social del trabajo, la cual por el rol que juega en la sociedad trasciende el carácter privado de la relación contractual entre las partes.

### **El Código de Trabajo de 1951**

Con la promulgación del Código de Trabajo el 11 de junio de 1951, se concentran las distintas leyes relativas al derecho del trabajo, así como los convenios laborales suscritos mediante tratados bilaterales y los concertados con la Organización Internacional del Trabajo. Con la entrada en vigencia de dicho código, conforme al Dr.

---

<sup>570</sup> Código de Trabajo de la República Dominicana, Ley 16-92 y Normas Complementarias, Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana, 2012

<sup>571</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, 12va. Edición, Editora Dalis, Santo Domingo, 2013, p.15

Jorge Blanco, también se crean los tribunales de trabajo<sup>572</sup>. Sin embargo, García Aybar, citado por el trabajo de investigación de la Fundación Sol de Chile y Juan Bosch de República Dominicana, señala que con el código de 1951 se modificaron la gran mayoría de las leyes para “restar o disminuir algunos de los derechos o ventajas económicas reconocidas con anterioridad a los trabajadores”. En ese mismo contexto, sostiene García Aybar que la decisión de referir la ejecución de las sentencias dictadas por los tribunales laborales es “contraproducente”, porque somete la ejecución de las mismas a instancias lentas y en las que se requiere del ministerio de abogados<sup>573</sup>. Por igual, Hernández Rueda sostiene que el Código de 1951 constituyó una evolución negativa en lo referente a las garantías que sobre el preaviso y al auxilio de cesantía la Ley 637 sobre Contratos de Trabajo le otorgaba al trabajador<sup>574</sup>.

Conforme al doctor Rafael Alburquerque con este código laboral se rompe con la tradición de traducir los códigos franceses y adaptarlos a la realidad jurídica nacional<sup>575</sup>. Conforme a este autor, el Código de Trabajo dominicano de 1951, salvo los aspectos relativos al “derecho colectivo del trabajo”, estuvo inspirado en su homólogo mexicano de 1931.

La estructura del Código de 1951 estuvo conformada por ocho (8) principios fundamentales, nueve (9) libros y 693 artículos. Los nueve libros abordaban en el orden presentado los siguientes temas:

1. Del Contrato de Trabajo
2. De la Regulación Privada de las Condiciones del Contrato de Trabajo
3. De la Regulación Oficial de las Condiciones Ordinarias del Contrato de Trabajo

---

<sup>572</sup> Jorge Blanco, Salvador, *Introducción al Derecho*, Ediciones Capeldom, Santo Domingo, 2002, p.288

<sup>573</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo económico y los desafíos de una reforma al código de trabajo para más justicia y prosperidad*, Ediciones Fundación Juan Bosch, 2015, p. 77

<sup>574</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, op. cit., p. 124

<sup>575</sup> Alburquerque, Rafael F, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, op. cit. p. 51

4. De la Regulación de las Condiciones de Trabajo de Algunos Contratos de Trabajo
5. De los Sindicatos
6. De los Conflictos Económicos, de la Huelga y Paros
7. De la Aplicación de la Ley
8. De la Responsabilidad y de las Sanciones
9. Disposiciones Transitorias.

Dicho código contiene la jornada de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas de trabajo a la semana; dos semanas de vacaciones al año; salario mínimo establecido por una comisión representada por los trabajadores, el sector oficial y los empleadores; irrenunciabilidad de los derechos reconocidos tanto en la ley como en los pactos colectivos; presunción de la existencia del contrato de trabajo en toda relación laboral; el jus variandi sólo se acepta en caso de emergencia temporal en la empresa sin que se afecte el salario del empleado; tipificación de las causas que justifican el despido y la obligación del empleador de probarlas. Asimismo, el código dispone que los efectos del pacto colectivo benefician a todos los trabajadores, aún aquellos que no estén afiliados al sindicato; y también, aumentó el auxilio de cesantía de dos meses a un año.

El legislador dominicano continuaría aprobando leyes en beneficio de la clase trabajadora. Cabe destacar la Ley 5432 del 24 de noviembre de 1960, mediante la cual se impone el pago de un 10% del monto consumido en hoteles, restaurantes, cafés y otros afines, en beneficio de los trabajadores de estos tipos de establecimientos comerciales. A través de la Ley 5475 del 20 de enero de 1961, se reduce de diez y ocho a dieciséis años la edad para ser admitido en el trabajo. La Ley No. 288 del 23 de febrero de 1972, derogada por la Ley 195 del 5 de diciembre de 1980, concede a los trabajadores participación en los beneficios o utilidades neta que la empresa pueda tener en cada año.

Rafael Alburquerque en su citada obra Derecho del Trabajo, indica que en los cuarenta y un años de vigencia del Código de Trabajo de 1951 (1951-1992), dicho código tuvo numerosas modificaciones<sup>576</sup>. Dentro de estas variaciones, están:

- a) La contenida en la Ley No. 80 del 18 de noviembre de 1979 que consagra como contrato por tiempo indefinido el de los trabajadores por temporada; igualmente, se les confirió esta categoría a los trabajos sucesivos para un mismo patrono realizado por un mismo empleado. Esta ley también otorga el derecho al pago de auxilio y cesantía a la terminación de los contratos de labores por cierto tiempo o para obra o servicio determinados, siempre que su vigencia excediera los seis meses. La Ley No. 80 dispuso el pago de cesantía al contrato finalizado por causa de muerte del trabajador, por inasistencia justificada por más de un año, o por falta de materia prima para la ejecución del trabajo en una industria de extracción.

Esta importante reforma que revolucionaba el régimen del contrato del trabajo en la República Dominicana fue declarada inconstitucional por no observarse determinadas condicionantes necesarias en la aprobación de una ley.

- b) La Ley 207 del 30 de abril de 1984, reforma las disposiciones normativas del auxilio de cesantía y la terminación del contrato de trabajo por despido injustificado. Dispuso también, el pago de auxilio y cesantía a partir de los tres meses, y no de seis, tal y como establecía el Código de 1951.

Como se observa en el breve recorrido hecho en los orígenes del derecho del trabajo dominicano, la actividad legislativa en materia laboral iniciada en 1930, fue intensa. Sin embargo, debido al cambio de la realidad social y económica de la República Dominicana, ni el código de 1951 ni las leyes elaboradas posteriormente estaban en condiciones de regular adecuadamente las relaciones laborales dominicanas. En los 21 años que transcurrirían entre 1930, fecha de la primera ley laboral y el Código de 1951, la población dominicana pasó de 1,479,417 personas, según el censo de 1935 a

---

<sup>576</sup> Ibidem., p. 54



2,135,875 habitantes de acuerdo al censo de 1950<sup>577</sup>. Estos datos implican que la población había crecido en esos 21 años algo más del 44%, cambiando de modo significativo la configuración social del país.

En los 41 años transcurridos entre el Código de 1951 y el de 1992, el cambio socio-económico fue aún más relevante que el ocurrido entre 1930-1951. El censo del año 1993 cuantificó la población dominicana en 7, 293,390 habitantes. El crecimiento poblacional entre los censos de 1951 y 1993 sería de casi dos veces y media, es decir de algo más de 5,157,000 personas. El impacto de este incremento poblacional no fue sólo significativo en lo cuantitativo, sino en lo social y en lo económico. La matriz productiva de la República Dominicana cambió durante esos años de una sociedad ocupacionalmente agraria a una sociedad de servicio. El cambio de modelo productivo también se reflejaría en el tipo asentamiento humano, produciéndose un importante proceso de urbanización. La población dominicana iniciaría a partir de los años sesenta del siglo veinte, un acelerado ritmo interno migratorio, el cual se concentraría en las ciudades, especialmente en Santo Domingo, capital de la república. A partir de entonces el asentamiento de la población cambiaría, pasando a ser de predominantemente rural a mayoritariamente urbano.

Debido a los cambios ocurridos en la República Dominicana entre 1951 y 1992, se hacía inminente la revisión del entonces código vigente y la concertación de un nuevo instrumento que normara de modo adecuado las relaciones laborales en el país. Como se observa en el recorrido histórico anterior, los cambios en las leyes laborales del continente no han ocurrido de modo aislado, han estado conformados por una serie de factores internos y externos que han permeado la realidad social de las naciones latinoamericanas. Como consecuencia de dichos factores, era inaplazable la elaboración de un nuevo código que regulara el régimen del trabajo dominicano. En dicho contexto se elabora el Código de Trabajo de 1992.

---

<sup>577</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, disponible en: <http://www.one.gob.do/Estadisticas/5/censos>, fecha de consulta[25/5/2016]

## **Código de Trabajo de 1992**

Los trabajos para la elaboración del nuevo Código se inician el 9 de octubre de 1990, con el decreto 407 de dicha fecha. Mediante este decreto el Presidente de la República, designa una comisión responsable de revisar el Código de Trabajo de 1951. La comisión responsable de la revisión del Código Trujillo, estuvo conformada por tres notables juristas, los doctores Lupo Hernández Rueda, Milton Ray Guevara y Rafael Alburquerque. Fue importante el trabajo de los comisionados, quienes no se circunscribieron al mandato del decreto de revisar el código vigente, sino que elaboraron un nuevo código. Esta iniciativa legislativa, luego de agotarse un proceso de consulta, no sin tropiezos, fue sometida al Congreso Nacional el 10 de enero de 1991.

Resalta el doctor Alburquerque, uno de los autores de la pieza legislativa, que el empresariado dominicano “hizo una resistencia pugnaz al proyecto y se trazó como estrategia la simple modificación del Código de 1951 en aquellos puntos objetados por la OIT”<sup>578</sup>. La organización Internacional del Trabajo tenía tiempo reclamándole a la República Dominicana la adecuación de algunos artículos del código vigente que contravenían, según la OIT, varios convenios internacionales ratificados por el país. La presión de la OIT, los reclamos hechos por las distintas centrales sindicales de que se modificara o hiciera un nuevo código, junto a la escogencia de los tres comisionados y un contexto político nacional favorable a tal revisión, hicieron posible la aprobación del Código de Trabajo de 1992. La propuesta presentada por la comisión tuvo varias modificaciones en el Congreso, sin embargo, las reformas que se hicieron no impidieron que el proyecto aprobado por los legisladores, rebasara las simples modificaciones propuestas por el sector empresarial.

Para el doctor Rafael Alburquerque, el Código de 1992 mantiene la misma estructura de su anterior, no obstante fortalece los siguientes aspectos<sup>579</sup>:

---

<sup>578</sup> Alburquerque, Rafael F, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, op. cit. p. 56

<sup>579</sup> Ibidem., p. 57

- a) Los derechos económicos de los trabajadores: se amplía el plazo del preaviso (art. 76); se aumenta el pago del auxilio de cesantía (art. 80); se incrementa el pago de las horas extras y días feriados trabajados arts. 203 y 205); se compensa el trabajo nocturno (art. 204); se mejora el pago de las vacaciones (art. 177); a los trabajadores a destajo se les confiere el salario de navidad (art. 219); se incrementa la participación de los trabajadores en los beneficios de la empresa (art.223).
- b) Se establecen derechos no contenidos en el Código del 1951, como son: el fuero sindical, que protege a los representantes de los trabajadores contra desahucio y el despido, así como a los promotores de conquistas laborales (art. 389); se prohíbe el desahucio de la mujer trabajadora embarazada a tres meses del parto, y a seis meses después de éste, es necesario someter ante la autoridad laboral el despido de la misma (art. 232); se prohíbe el desahucio durante la suspensión del contrato de trabajo ante hecho o razones vinculados a la persona del trabajador (Art. 75); se autoriza el derecho de huelga por razones que afecten los intereses colectivos de los trabajadores (art. 407).
- c) Se establecen los tribunales de trabajo para el Distrito Nacional y Santiago (Art. 706) y se aplican las reglas del procedimiento laboral que, aunque contenidas en el Código de 1951, no se habían aplicado.

Con la puesta en vigencia del nuevo Código, fruto de la concertación entre los sectores patronales, trabajadores y gobierno, se dota a la República Dominicana de un instrumento normativo acorde con la realidad social y económica de ese momento. Albuquerque atribuye la posibilidad de concertar el nuevo código a tres factores<sup>580</sup>:

1. La decisión del gobierno de que se aprobara el Código para evitar que se reiteraran las observaciones de la OIT en la conferencia de 1992 y que éstas pudieran ser utilizadas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos para afectar los beneficios del Sistema General de Preferencias y de la entonces vigente Iniciativa para la Cuenca del Caribe. A principio de los años

---

<sup>580</sup> Ibidem., p. 59

noventa del siglo pasado, el movimiento sindical de los Estados Unidos presionaba al gobierno norteamericano para que hiciera cumplir estándares laborales mínimos a los países con quienes concertaba acuerdos comerciales o fueran objetos de regímenes arancelarios privilegiados. Esta exigencia del sector laboral norteamericano se hacía en beneficio de sus trabajadores ya que la flexibilidad laboral podría incentivar la migración de empresas estadounidenses hacia países con legislación laboral laxa.

2. Los empresarios al conocer la disposición del gobierno de aprobar el nuevo código con o sin su participación, decidieron integrarse a las negociaciones y concertar la aprobación del mismo. Con su presencia en los debates, podrían salvar algunos aspectos favorables a sus intereses.
3. Albuquerque, también pondera que facilitó la concertación y posterior aprobación del Código, la posición de un sector del empresariado que siempre estuvo dispuesto a concertar y mediar entre los líderes empresariales que mantenían una postura más rígida.

Para Lupo Hernández Rueda, otro de los comisionados que trabajó en la modificación del Código de Trabajo de 1951, la propuesta que modifica dicho código se fundamenta en tres (3) ejes, estos son<sup>581</sup>:

1. Ofrecer un código que contuviese los cambios sociales, tecnológicos y económicos ocurridos en el país en más de cuarenta años, a partir de 1951.
2. La presión ejercida por la OIT y los sindicatos norteamericanos, puesto que el país se beneficiaba de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o Iniciativa Reagan de 1984. Según Hernández Rueda esa fue la principal razón que motivó al gobierno dominicano de Balaguer, de proceder a la modificación del Código de Trabajo de 1951. La República Dominicana corría el riesgo de ser sancionada

---

<sup>581</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, 12va. Edición, Editora Dalis, Santo Domingo, 2013, p. 126

por la OIT. Esta organización había elaborado diversos informes en los que indicaba de prácticas contrarias a convenio laborales ratificados por el país. Como el elaborado en 1990 por la OIT en el que se aseguraba sobre la ocurrencia de trabajo forzoso<sup>582</sup>.

3. Corregir las numerosas leyes laborales promulgadas en más de cuarenta años de vigencia del Código de 1951.

Ambos comisionados coinciden en los mismos términos, refiere la Fundación Juan Bosch en el trabajo de investigación sobre las condiciones de los trabajadores de República Dominicana, en que la razón fundamental que hizo posible la promulgación elaboración del Código del Trabajo de 1992, fue la presión internacional ejercida por la OIT y por los sindicatos norteamericanos, más que por la desplegada por el movimiento sindical u otro sector social<sup>583</sup>.

### **Aspectos esenciales del actual Código de Trabajo de la República Dominicana**

El Código de Trabajo dominicano está conformado por dos instrumentos fundamentales, las disposiciones normativas contenidas en la ley 16-92 del 29 de mayo de 1992 y sus modificaciones, y por el reglamento 258-93, instrumento normativo que coadyuva en la aplicación del Código. El Código de Trabajo es la base jurídica que regula las relaciones laborales en todo su contexto y estatuye los derechos y responsabilidades de los trabajadores.

El Código de trabajo dominicano mantiene la tradición garantista del derecho latinoamericano, tal y como se expuso en el bosquejo histórico de esta región en materia de derecho de trabajo. Mantiene la misma estructura orgánica-legal del código que reemplazó, con algunas variaciones. Por ejemplo, agrega cinco (5) principios fundamentales a los existentes y pasa de 693 artículos que contenía el Código de Trabajo de 1951, a 738. Está compuesto por nueve (9) libros y cincuenta y cuatro (54) títulos que

---

<sup>582</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos...*, op. cit. p. 78

<sup>583</sup> Ibidem., p. 78

abordan todo lo relativo a la regulación laboral entre trabajadores-empleadores. Así como los derechos y deberes de los trabajadores, la relación entre los propios trabajadores a través del sindicato; igualmente, el procedimiento para la aplicación del código, el funcionamiento de los tribunales de trabajo y la aplicación de la sentencia laboral.

En el siguiente cuadro sinóptico se presentan los aspectos esenciales que abordan los nueve (9) libros que integran el Código de Trabajo<sup>584</sup>.

<b>Libro</b>	<b>Nombre del libro</b>	<b>Artículos</b>	<b>Principal objeto de regulación</b>
1ro.	Del contrato de trabajo	1al 102	Todo lo relativo al contrato de trabajo.
2do.	De la regulación privada de las condiciones del contrato de trabajo	103 al 134	Aspectos relativos al convenio colectivo de trabajo y a las condiciones de trabajo.
3ro.	De la regulación oficial de las condiciones ordinarias del contrato de trabajo	135 al 230	Descanso semana, el salario, salario mínimo, la participación de los trabajadores en los beneficios de la empresa, entre otros aspectos.
4to.	De la regulación oficial de las condiciones de algunos	231 al 316	Protección de la maternidad, del trabajo de los menores, del trabajo doméstico, del trabajo

---

<sup>584</sup> Cuadro construido con datos del Código de Trabajo de la República Dominicana, Ley 16-92 y Normas Complementarias, Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana, 2012.

	contratos de trabajo		marítimo, de transporte, de los discapacitados, de vendedores, etc.
5to.	De los sindicatos	317 al 394	Todos los aspectos relativos a la actividad sindical y a la protección de los dirigentes sindicales.
6to.	De los conflictos económicos, de las huelgas y los paros	395 al 417	Los aspectos concernientes a la huelga y los paros.
7mo.	De la aplicación de la ley	418 al 711	La organización y funcionamiento de los entes responsables de la aplicación del código, Ministerio de Trabajo y Poder Judicial. Y los aspectos procesales de la justicia laboral.
8vo.	De la responsabilidad y de las sanciones	712 al 724	La responsabilidad civil de empleadores y trabajadores. Y sobre el tipo de sanción que implica la violación al código.
9no.	Disposiciones finales	725 al 738	Sobre aspectos generales y disposiciones transitorias.

Las reformas de que fue objeto el actual Código de Trabajo, no fue solo en el aspecto estructural, sino en diversos tópicos como lo consigna Hernández Rueda. Entre los temas importantes que fueron incorporados al actual código, están, el derecho a la

información; respeto a la intimidad y a la privacidad del trabajador; respeto a la integridad física, al patrimonio y a la dignidad de las partes sociales; la primacía de los hechos sobre lo escrito; la consagración de la norma y de la condición más favorable; supresión del pago mediante vale, fichas; garantía y protección al salario, a las prestaciones laborales; prohibición del acoso sexual; reafirmación de la libertad de trabajo; prohibición del trabajo forzoso; prohibición de todo tipo de discriminación en el trabajo<sup>585</sup>. Asimismo, el nuevo Código amplió las indemnizaciones económicas como consecuencia del preaviso y del auxilio de cesantía, el astreinte por demora en el pago de las prestaciones laborales, el aumento de los días de trabajo en fechas no laborables, entre otras reformas de carácter económico.

En cuanto al fortalecimiento de la libertad sindical, el Código de 1992 consagró la no injerencia de la administración de la empresa en los asuntos internos del sindicato; independencia de los sindicatos frente a los partidos políticos; la consagración del fuero sindical. Se fortalecen los derechos de la mujer embarazada, poniendo trabas a su despido. En el aspecto procesal también se introducen algunas modificaciones. Entre éstas, están, el establecimiento de jurisdicciones y procedimientos para las controversias laborales; la introducción de la figura del vocal en los juicios laborales.

Los trece (13) Principios Fundamentales que constituyen el marco referencial de las relaciones laborales en la República Dominicana, son:<sup>586</sup>:

**Principio I.-** Este principio establece la **función social del trabajo** y la protección y asistencia del Estado. La Constitución vigente, promulgada con posterioridad al Código de Trabajo consagra en su artículo 62 la responsabilidad del Estado de fomentar el empleo digno y de propiciar la concertación entre los actores de la relación laboral.

**Principio II.-La libertad de trabajo**, facultad de todo individuo de elegir el tipo de trabajo conforme a su actitud o preferencia. Este principio consagra el carácter libre del trabajo, siempre que sea una actividad lícita.

---

<sup>585</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, 12va. Edición, Editora Dalis, Santo Domingo, 2013, pp. 126, 127

<sup>586</sup>.- Secretaria de Estado de Trabajo. *Código de Trabajo y Reglamento para su Aplicación*, Impresora Soto Castillo, S.A., 2003



**Principio III.**-Establece el **carácter regulador y conciliador** del Código de Trabajo para garantizar la armonía en la relación obrero-patronal. Asimismo, indica las excepciones en que no se aplica el Código, como en el caso de funcionarios y empleados públicos.

**Principio IV.**- Expresa el **carácter territorial de las leyes de trabajo** y su aplicación a dominicanos y extranjeros por igual. Indica que, a falta de disposiciones especiales, se sule del derecho común.

**Principio V.**- Los derechos reconocidos a los trabajadores por la ley no pueden ser objetos de renuncia, limitación convencional o contractual, por medio de este principio se consagra el carácter de **irrenunciabilidad** de los derechos de los trabajadores. Anula todo pacto en contrario.

**Principio VI.** - Los derechos deben ser ejercidos y las obligaciones ejecutadas según las reglas de la **buena fe**. Es ilícito el abuso de derecho.

**Principio VII.**-Este **principio de igualdad**, prohíbe todo tipo de discriminación por motivos de sexo, raza, color, ascendencia nacional, origen social, opinión política, militancia sindical o creencia religiosa. En el año 2011 se promulgó la Ley No. 135-11 para evitar la discriminación laboral de los trabajadores afectados por VIH/SIDA. La ley prohíbe la solicitud obligatoria de prueba de VIH como medio de obtención de un empleo o para permanecer en él.

**Principio VIII.**-El **principio indubio pro operario**, estatuye que cuando hay concurrencias de varias leyes o normas legales, se aplica la que más favorezca al trabajador. Igualmente, que, ante duda en la interpretación de una ley, ésta debe ser interpretada del modo más favorable al asalariado.

**Principio IX.**- Afirma que el contrato de trabajo no es el que consta en un escrito, sino el que se ejecuta de hecho. El **principio de primacía** de la realidad da más fuerza de ley al hecho que a cualquier documento escrito.

**Principio X.**-Este **principio sobre igualdad de género**, expone la igualdad de derecho entre trabajador y trabajadora. Es un principio establecido para evitar la discriminación de la mujer trabajadora y garantizar la protección de la maternidad.

**Principio XI.-** Los menores no pueden ser empleados en servicios que no sean apropiados a su edad, estado o condición o que les impida recibir la instrucción escolar obligatoria. Este principio pretende garantizar la **protección de los menores de edad**.

**Principio XII.-** Indica los **derechos básicos de los trabajadores**, entre los que se mencionan la libertad sindical, el disfrute de un salario justo, la capacitación profesional y el respeto a su integridad física, a su intimidad y a su dignidad personal.

**Principio XIII.-** Expresa la garantía del Estado en el establecimiento de la **jurisdicción especial de trabajo** para la solución de los conflictos como consecuencia de la relación de trabajo. Este principio promueve la conciliación en todo conflicto laboral.

La base de regulación del código dominicano está fundamentada en el contrato de trabajo. En este tipo de contrato la relación que se desarrolla entre dos sujetos del derecho del trabajo, el trabajador y el empleador (Art. 1 al 14). El primero, persona física que ejecuta una labor por la que recibe un beneficio. La otra parte la constituye el empleador, persona física o moral a cuya orden o dependencia el asalariado ejecuta la labor por la cual recibe una retribución económica.

La categoría de trabajador o asalariado sólo se le confiere a la persona física, de ahí que puedan ser utilizados subterfugios legales para cometer fraude a la ley laboral, desnaturalizando la naturaleza del trabajador con la intención de sustraerse al reconocimiento de derechos que el código de trabajo confiere al asalariado. El otro sujeto, el empleador, puede ser una persona tanto física como moral. Estos sujetos del derecho laboral se pueden agrupar para lograr la mejor defensa de sus intereses, el trabajador a través del sindicato y el empleador por medio de asociaciones patronales y afines. En el caso de los trabajadores, estas entidades denominadas sindicatos o agrupaciones de sindicatos que reciben el nombre de federaciones, centrales sindicales, etc., son objeto de regulación por parte del Código de Trabajo.

El Código de Trabajo dominicano regula dos tipos de contratos, uno, definido por el tiempo de ejecución de la labor contratada. Los de ese tipo pueden ser: a) contratos por tiempo indefinido; b) contratos por cierto tiempo; y c) contratos por temporadas o estacionales. El otro tipo de contrato está vinculado a la realización de una obra o trabajo determinado. Estos tipos de contratos pueden ser, contratos para obra o servicios determinados. El contrato por tiempo indefinido es el más habitual en las relaciones

laborales dominicanas, a tal punto que éste siempre se presume, los demás, deben ser demostrados. Por ser el contrato por tiempo indefinido el que constituye la mayoría de los contratos laborales en República Dominicana, es el de más amplia regulación y el que mayores beneficios proporciona al trabajador.

El Código de Trabajo dominicano tiene un carácter territorial, por tal razón, regula las relaciones laborales que se suscitan en el territorio nacional no importa la nacionalidad de los actores envueltos en ella. Sin embargo, contiene aspectos vinculados a la personalidad de la ley como lo dispuesto en el libro tercero, capítulo uno (1) sobre la nacionalización del trabajo. Los artículos del 135 al 145 de este libro, contienen disposiciones normativas tendentes a proteger al trabajador dominicano y a regular la participación del trabajador extranjero en el país. El aspecto más relevante del carácter personal del Código de Trabajo es el que establece que un mínimo del 80% de los trabajadores de una empresa, de cualquier establecimiento comercial o de servicio, deben ser dominicanos.

Sobre la edad requerida para trabajar. La Constitución dominicana establece los dieciocho años como edad en que se adquiere la mayoría y el pleno disfrute de los derechos ciudadanos. En el caso de la emancipación, la Carta Magna dispone un régimen especial. Sin embargo, el Código de Trabajo dispone los dieciséis (16) años como edad mínima para estar habilitado a concertar cualquier tipo de contrato de trabajo sin la necesidad de un tutor (Art. 17). Y permite que los menores entre los catorce (14) y dieciséis (16) años puedan trabajar bajo condiciones especiales, como ser autorizados por sus padres (Art. 17), que la jornada de trabajo no exceda las 6 horas (Art. 247) y de no trabajar en lugares de venta de bebidas alcohólicas (Art. 253) o que represente peligro para la integridad de los menores.

En cuanto al salario, aspecto intrínseco de la relación laboral regulada por el código, se definen dos parámetros básicos. Uno, el salario no debe ser menor al mínimo legal establecido (Art. 193). El sueldo mínimo puede variar dependiendo el tipo de actividad laboral que se efectúe. Y segundo, el periodo de pago no debe exceder de un mes (Art. 198). Para reforzar el carácter esencial del salario, el incumplimiento de su pago por parte del empleador, puede llevar consigo prisión (Art. 211).

Otro de los elementos económicos que caracterizan el Código de Trabajo vigente es la participación del trabajador en los beneficios de la empresa. El artículo 223 dispone que los establecimientos deben distribuir entre sus trabajadores el diez (10%) de sus beneficios netos anuales. Dicho artículo establece una escala de participación entre los trabajadores conforme al tiempo de labor en la empresa. A determinadas empresas, el código las exceptúa del pago de la bonificación de sus trabajadores. Las empresas agrícolas, industriales, forestales y mineras, quedan liberadas de distribuir sus beneficios durante los tres primeros años de operación. Otras, como las de zonas francas y las agrícolas con capital menor a un millón de pesos, tienen exención total.

Comentábamos al inicio de este acápite que el contrato de trabajo es la base fundamental del Código de Trabajo. Como en todos los acuerdos, en el contrato de trabajo se consigna su modo de conclusión (Art. 67). El código establece que éste puede concluir con o sin responsabilidad para las partes. Concluye con responsabilidad para las partes por causas de: a) desahucio; despido del trabajador; y c) dimisión del trabajador (Art. 70).

Como la relación laboral se desarrolla bajo la voluntad de las partes, No está el empleador obligado a mantener contra de su voluntad al trabajador, ni tampoco está el trabajador forzado a permanecer ligado a una relación laboral que no desee. Debido a esto, tanto el empleador como el trabajador tienen el derecho de poner fin al contrato de trabajo. Para el uso de este derecho el código dispone de determinados plazos para notificar la intención de poner fin a la relación laboral. El preaviso, como se le denomina a la comunicación de dicha decisión, está asociado con el tiempo de duración de la relación laboral. Cuando dicha relación se prolonga entre tres meses y seis meses, el tiempo de notificación es de siete días; para una relación de seis meses a un año, catorce (14) días; y cuando ésta supera el año, el tiempo de aviso debe ser de veintiocho (28) días. El que no notifique la resolución del contrato dentro de los plazos establecidos, deberá indemnizar a la otra con un importe equivalente al salario del trabajador durante el tiempo del preaviso (Art. 79).

El Código de Trabajo propicia por la igualdad de derechos entre hombre y mujer. Sin embargo, como medio de proteger la maternidad, dispone de un régimen especial de protección a la mujer durante el periodo de embarazo (Art. 231). La protección a la mujer

embarazada se extiende desde el momento en que comunica su embarazo, hasta después del alumbramiento o parto (Art. 232). Se concede a la mujer una licencia por maternidad de doce (12) semanas, las que se extienden antes y después del parto. Durante todo el proceso de embarazo el empleador no podrá despedir a la mujer embarazada. Este régimen de protección a la mujer se extiende hasta seis meses después del parto (Art. 233). Durante los seis meses posteriores al alumbramiento, si el empleador decide poner fin al contrato de trabajo con la mujer parturienta, deberá notificarlo al Departamento de Trabajo del Ministerio de Trabajo, y éste decidirá si dicho despido obedece o no a causas relacionadas con el embarazo (Art. 233).

#### **4.1.3.6. Los nuevos desafíos del Derecho Laboral Dominicano**

El Presidente de la República dictó el decreto No. 286-13, publicado el 22 de octubre de 2013, mediante el cual se designó una comisión para elaborar una propuesta de modificación del Código de Trabajo. Dentro de los considerandos del referido decreto, están el papel que la Constitución le establece al Estado como garante del derecho al trabajo, de fomentar el acceso al empleo digno y remunerado, de promover el diálogo y concertación entre trabajadores, empleados y el Estado<sup>587</sup>. El alcance de la comisión designada en virtud del decreto 286-13 de “revisar la normativa laboral vigente”, para hacer una propuesta de reforma laboral al Poder Ejecutivo. Asimismo, dicho decreto ordena que se hagan los esfuerzos para garantizar la integración de los distintos sectores que intervienen en la relación laboral, trabajadores, empleadores y sector público<sup>588</sup>.

Han transcurrido veinticuatro (24) años desde la promulgación del código de 1992. Los años que lleva de vigencia el actual código son suficientes, como plantea el Instituto OMG, “para conocer sus fallas y sus vacíos en la realidad y la práctica”<sup>589</sup>. Las relaciones laborales dominicanas han recibido el impacto de los cambios producidos durante este lapso tiempo. Dicho impacto no se produce únicamente por el surgimiento de nuevas relaciones laborales nacidas fruto del nuevo tipo de organización laboral, sino también,

---

<sup>587</sup> Gaceta Oficial 10733 d/f. 2/10/2013

<sup>588</sup> Ibidem.

<sup>589</sup> Instituto OMG, disponible en: [www.iomg.edu.do](http://www.iomg.edu.do), fecha de consulta: [10/9/2016]

porque han surgido nuevos instrumentos legales. Entre estos nuevos elementos con efecto directo en la relación laboral, están, la Ley de Seguridad Social 87-01 que revoluciona el anterior modelo de seguridad social; el capítulo laboral del DR-CAFTA, el cual reconoce los derechos fundamentales de los trabajadores y la garantía de que no se modificarán los existentes como medio de incentivo comercial a través de la flexibilización laboral o dumping social. Igualmente, la Constitución de 2010, la cual constitucionaliza una serie de principios del trabajo y eleva a rango constitucional la protección del trabajo.

Los promotores de la reforma del código laboral esta vez han sido los empleadores, quienes a través de sus distintas organizaciones patronales, presionan para que se produzca la revisión y modificación del Código de Trabajo, en este papel ha estado muy activo el Consejo Nacional de la Empresa Privada- CONEP-. Las agrupaciones sindicales han tenido más bien una posición reactiva, aunque concuerdan con el empresariado en la necesidad de reformar el código laboral. Pero difieren de éstos en el objeto de la reforma. Mientras el movimiento sindical plantea que la reforma laboral debe fortalecer los derechos de los trabajadores y garantizar un empleo y salario digno<sup>590</sup>. Los empresarios ven en la modificación del código de trabajo el medio de fortalecer el carácter competitivo de la empresa nacional.

El empresariado organizado les atribuye a los derechos económicos consignados en el código de trabajo (preaviso y cesantía), parte de las causas de la informalidad laboral. Ciertamente la informalidad es alta, el Banco Central la estima en 56% y el empleo formal en 44% <sup>591</sup>. Bajo este pretexto, los empleadores aducen que una modificación del Código de Trabajo que disminuya estos derechos económicos mejoraría la competitividad de la empresa en la República Dominicana, y consecuentemente ampliaría el empleo formal<sup>592</sup>. Los empleadores obvian que una de las causas principales

---

<sup>590</sup> Ibidem., p. 3

<sup>591</sup> Banco Central de la República Dominicana, *Algunas Consideraciones sobre la informalidad y los Ingresos en el Mercado Laboral de la República Dominicana*, Parte II, disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/noticias/pa\\_aiberta/archivos/bc2014-07-07.pdf](http://www.bancentral.gov.do/noticias/pa_aiberta/archivos/bc2014-07-07.pdf), fecha de consulta [10/9/2016]

<sup>592</sup> Instituto OMG, disponible en: [www.iomg.edu.do](http://www.iomg.edu.do), op. cit. p. 2

de la informalidad la representan los bajos salarios que reciben la mayoría de los trabajadores dominicanos. Es una miopía atribuir al código laboral las causas que limitan la capacidad de competir de la empresa nacional y de buscar la competencia a costa de los derechos de los trabajadores. El planteamiento del sector empresarial dominicano contraviene lo establecido en instrumentos normativos como la Constitución y el DR-CAFTA en su capítulo laboral, los cuales propugnan por la garantía de los derechos adquiridos de los trabajadores y el consagrado principio de irregresividad.

El auxilio de cesantía es uno de los temas que suscita mayor controversia. Se ha planteado sustituirlo por un seguro de desempleo o de establecer tres (3) años como tiempo tope para el cálculo de esta prestación. Dicha propuesta afectaría a los trabajadores que exceden de cinco años de trabajo continuo, quienes en el código actual tienen el derecho de recibir hasta 23 días de salario por cada año de servicio<sup>593</sup>. De prosperar esta propuesta, se afectaría el derecho de los trabajadores y se vulneran disposiciones normativas contenidas en el capítulo 16 del DR-CAFTA que prohíben limitar los derechos de los trabajadores para estimular la capacidad de competencia de las empresas. En torno a este tema, también se plantea que el derecho al auxilio de cesantía empiece a regir a partir de los seis (6) meses de estar empleado, y no de tres (3) como es actualmente. No se ha producido en este tópico un consenso entre los comisionados que elaboran la reforma del código y menos entre los trabajadores y empresarios.

En cuanto a la terminación del contrato de la mujer embarazada, el sector empresarial propone que de mutuo acuerdo se pueda poner fin al contrato de trabajo y que el empleador pague una indemnización o que la mujer trabajadora pueda ejercer el desahucio. Este planteamiento debilitaría el derecho a la maternidad, estado de la mujer que durante años ha sido objeto de protección de las legislaciones laborales del continente<sup>594</sup>.

La extensión de la jornada del trabajo ha sido otro de los tópicos abordado por el empresariado. Propusieron pasar la jornada de 44 horas de trabajo semanal a 48 horas.

---

<sup>593</sup> Ibidem, p. 3

<sup>594</sup> Ibidem, p. 4

Este planteamiento fue rechazado por la comisión revisora, conforme consta en el borrador de modificaciones del código. El doctor Alburquerque sostuvo que con este planteamiento del empresariado se retrotrae el derecho laboral a los años sesenta del siglo pasado. En cuanto a la jornada laboral, también propusieron los empresarios que se acepten jornadas continuas de 12 horas diarias y 56 a la semana. No hubo consenso sobre este particular.

Señala el informe del Instituto OMG en su investigación sobre la reforma del Código de Trabajo, que se ha discutido sobre la posibilidad de que el empleador pueda disponer de la realización de pruebas de laboratorio a los trabajadores (antidoping y de alcohol) con el propósito de garantizar la seguridad en las empresas y evitar riesgos<sup>595</sup>. Señala dicho informe que: “el Magistrado del Tribunal Constitucional, Hermógenes Acosta, ha advertido que esta facultad podría entrar en colisión con los derechos a la intimidad y dignidad personal reconocida como derechos básicos de los trabajadores en la constitución”<sup>596</sup>.

Por su parte, los trabajadores plantean la necesidad de que el código contenga una definida política sobre el salario mínimo, en la que se establezcan los criterios de su fijación. Dicho planteamiento colocaría en un plano importante la cuestión salarial, debido a que el actual código en el artículo 213 sólo define el concepto de salario mínimo y en los artículos subsiguientes en los que se aborda el tema, no hace referencia a que el sueldo mínimo debe proporcionar las condiciones básicas de sobrevivencia digna del trabajador dominicano<sup>597</sup>. Sobre este particular los empleadores en las discusiones sobre la reforma del Código de Trabajo no han tenido un planteamiento al respecto.

El funcionamiento de los sindicatos es otro de los temas abordados por los representantes de los trabajadores en dichas discusiones. Éstos, plantean la reducción en el número de miembros para legalizar un sindicato. Actualmente la cantidad requerida de afiliados es de veinte (20). Los representantes laborales proponen que se reduzca a

---

<sup>595</sup> Ibidem., p. 4

<sup>596</sup> Ibidem., p. 5

<sup>597</sup> Ministerio de Trabajo. Código de Trabajo y Normas Complementarias, Santo Domingo, 2012



diez (10). Sobre este punto, al estar en desacuerdo, aún no ha sido aprobado por la dificultad en ponerse de acuerdo.

Una nueva reforma del Código de Trabajo más que sucumbir a los intereses neoliberales de la flexibilización laboral, debe mantener el efecto expansivo del derecho laboral. Esta reforma debe incorporar dentro del ámbito de su regulación, las nuevas modalidades de trabajo las cuales no son reguladas por el Código vigente y a las que se les debe otorgar la debida protección. Lo propio debe hacerse con los sectores de asalariados que carecen de protección de laboral<sup>598</sup>. El efecto expansivo que afecte al nuevo Código de Trabajo debe preservar los derechos vigentes y consagrar más derechos a los asalariados dominicanos.

Es necesario plantear la necesidad de que los empleados públicos sean objeto de regulación por parte del nuevo instrumento normativo de la relación laboral dominicana. La importancia de que los servidores públicos sean incluidos en un nuevo Código, es debido a que una parte importante de ellos carecen de un régimen legal que les garantice sus derechos mínimos; Las distintas leyes que regulan la relación laboral entre los empleados de la administración pública y sus diferentes órganos, son insuficientes para resguardar los derechos de estos asalariados (Ley 41-08 sobre la Función Pública, Ley 2-06 sobre la Carrera Administrativa del Congreso, Ley 247-12 Orgánica sobre la Administración Pública). La cantidad de empleados públicos y la acción clientelar con que se manejan la mayoría de los puestos de la administración pública, precisan de una revisión de los instrumentos normativos. Es necesario que se haga una revisión exhaustiva para determinar cuáles empleados de la administración pública deben ser tutelados por el Código que resulte de las actuales discusiones. A los asalariados públicos se les prohíbe en su gran mayoría, el derecho de organizarse a través de agrupaciones que defiendan sus intereses, como el de firmar pactos colectivos y la conquista de nuevos derechos.

---

<sup>598</sup> Richter, Jacqueline, El Trabajo en el Derecho del Trabajo, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, op. cit. p. 192

Para la elaboración del nuevo Código de Trabajo de la República Dominicana debe dársele respuesta a planteamientos como los formulados por la OIT en la 95va. Conferencia Internacional del Trabajo, sobre los siguientes temas<sup>599</sup>:

- a) Cuáles son los trabajadores que necesitan protección;
- b) Qué medios se deben utilizar para proteger dichos trabajadores;
- c) Cómo se podrían definir estos trabajadores, teniendo en cuenta los diferentes sistemas jurídicos y las diferencias idiomáticas.

La OIT en dicha conferencia ordenó a los Estados miembros que busquen respuestas a las relaciones laborales no contenidas en los instrumentos tradicionales del derecho laboral, ante la dificultad de poder identificar una relación de trabajo en determinadas actividades productivas. La 95ª Conferencia Internacional de Trabajo, al abordar el tema de la relación laboral, prestó importante atención a este tópico, expresando con justificada razón que, "... independientemente de la manera en la que se la haya definido, como se crean derechos y obligaciones recíprocas entre el empleado y el empleador. La relación de trabajo fue, y continúa siendo, el principal medio de que pueden servirse los trabajadores para acceder a los derechos y prestaciones asociadas con el empleo en el ámbito del derecho del trabajo y la seguridad social. Es el punto de referencia fundamental para determinar la naturaleza y la extensión de los derechos de los empleadores, como también de sus obligaciones respecto de los trabajadores"<sup>600</sup>.

Sin duda que la relación de trabajo es fundamental, de ella emanan los derechos y deberes de trabajadores y empleadores. Como indica Jaqueline Richter, "La relación de trabajo sigue siendo la forma mayoritaria de acceder a los derechos del trabajo y de la seguridad social en los diversos sistemas jurídicos. Por ende, si ciertas formas de empleo no encajaban bien en la definición tradicional de relación de trabajo se reduce la

---

<sup>599</sup> Organización Internacional del Trabajo, La relación de trabajo, 95ª reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo, OIT, Ginebra, 31 de mayo-16 de junio de 2006, disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/guide.pdf>, fecha de consulta [8/10/2016]

<sup>600</sup> Ibidem., p. 3

protección laboral y por tanto se afecta el acceso al bienestar social de amplias capas de trabajadores”.<sup>601</sup>

Los sectores progresistas del país, con el sector sindical como eje fundamental, deben propiciar que la nueva reforma laboral adopte los mecanismos que hagan posible regular las nuevas formas de trabajo. Estas nuevas modalidades laborales, fruto de los cambios que sacuden el mundo, requieren de reinterpretar la relación laboral para evitar que sean objeto de desprotección los trabajadores que participan en estas nuevas formas de trabajo. El código vigente no está preparado para identificar este tipo diferente de relación laboral y menos para regularlo. La forma de evitar que estos asalariados se queden sin protección, es adecuando la legislación laboral para que contenga los elementos necesarios que tipifiquen el trabajador en estos incomparables modelos productivos y sociales.

Los cambios que se produjeron entre el Código de Trabajo de 1951 y el Código de Trabajo de 1992, fueron menos significativos que los transcurridos en los veinticuatro años posteriores a la promulgación de nuestro último código. El código de 1992 pudo mantener la misma estructura del código del 1951, sin que se afecten los derechos de los trabajadores. El legislador y los formuladores del código vigente se circunscribieron a introducir nuevos derechos, en ampliar los existentes y en reforzar los mecanismos jurisdiccionales de aplicación del código.

La variación suscitada en el tipo de relación laboral objeto de regulación de ambos códigos, durante los cuarenta y un años de distancia entre uno y otro, fue escasa. Sin embargo, hoy la variación en el tipo de relación laboral es mucho más pronunciada, como consecuencia de la mutación que se produce en el contexto económico y social. Este cambio está matizado por esquema productivo que afecta de modo directo la estructura organizacional del trabajo. Esta situación produce nuevas relaciones laborales y nuevas formas de trabajo, las cuales no encuadran en el ámbito de regulación tradicional, hecho para dar respuesta al esquema laboral surgido de la revolución industrial.

---

<sup>601</sup> Richter, Jacqueline, El Trabajo en el Derecho del Trabajo, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, op. cit. p. 197

Cuando se elaboró el Código de 1951, la presencia y actividad de las fundaciones, de las cooperativas y de los voluntariados, eran escasas, y por tanto, no era necesario contemplarlas en la legislación laboral de entonces. Como el Código de Trabajo de 1992 mantuvo la misma estructura que el anterior, tampoco significó un elemento de preocupación para el legislador. Sin embargo, la realidad ha cambiado y esas actividades constituyen un elemento importante en las nuevas relaciones laborales, a que congregan una cantidad apreciable de asalariados o de personas que se dedican a actividades altruistas, pero que requieren un mínimo de regulación y protección. Por esto, como expresa Richter, comentando a Mariana Pucciarello, “El aumento del voluntariado social ha mostrado las nuevas configuraciones del mercado de trabajo”.<sup>602</sup>

Hoy, en República Dominicana millares de trabajadores laboran en estas actividades y en estos sistemas sociales, estando al margen de la regulación del código actual, porque eran actividades que no tenían la significación en el momento que se redactó el código. En actividades como el trabajo doméstico, no había la conciencia social que actualmente se gesta para que se les amplíen los derechos a quienes desarrollan dicha actividad. Países como Venezuela (1999), Ecuador (2008), reconocen ya el trabajo no remunerado en el hogar, aduciendo que el trabajo doméstico-familiar juega un papel importante en el aspecto productivo y que debe ser resguardado más allá de la protección que encuentra en el matrimonio, a través del régimen de gananciales.

Como anteriormente se expuso, el real desarrollo de la legislación laboral dominicana se inicia con la Ley No.637 de 1944, la cual regulaba el contrato de trabajo. Desde entonces, el objeto de regulación del derecho de trabajo ha girado en torno al trabajo asalariado. Sin embargo, actividades como el trabajo voluntario social, están despertando el interés de diversos tratadistas entorno a que requieren algún tipo de protección. Richter plantea que en España se ha legislado para otorgar ciertas garantías a los trabajadores voluntarios, como la no discriminación, derecho a recibir formación, participación en la gestión de la organización, ser asegurados contra los riesgos y accidentes vinculados a la actividad que se realiza<sup>603</sup>. Los derechos de las personas que

---

<sup>602</sup> Ibidem., p. 202

<sup>603</sup> Ibidem., p. 206

desarrollan actividades de carácter voluntario precisan de ser garantizados, y bien podría tener el nuevo código un apartado que contenga este tipo de actividad, debido a la relevancia que adquiere en la República Dominicana. El trabajo voluntario hasta ahora no ha tenido la atención del legislador dominicano.

Sin olvidar que el trabajo es uno de los factores de producción de riqueza y como tal está íntimamente vinculado a la obtención de un beneficio económico o material. Sin embargo, cabría preguntar si actividades como el trabajo con fines altruista y el doméstico no producen en cierto modo un tipo de riqueza difusa, si vale el termino, y por tanto, quienes lo ejecutan deben tener garantizados determinados derechos emanados del ejercicio de estas labores.

Lo mismo cabe para el trabajo doméstico-familiar, al cual se le deben ampliar los derechos existentes. Por lo general, es la mujer la que se dedica a este tipo de actividad. Dotar a la labor doméstica de mayor protección, ayudará a la mujer dedicada a este quehacer a mitigar los efectos de vulnerabilidad a los que de forma secular ha estado sometida. Es una responsabilidad ineludible del Estado dominicano, buscar el mecanismo legal que incluya a quienes desarrollan algún tipo de trabajo doméstico-familiar, a los beneficios de la seguridad social.

No debe dejar de ser el trabajo asalariado el objeto principal del nuevo instrumento de regulación del derecho del trabajo en República Dominicana, ni se debe dejar de estudiar a profundidad las actividades laborales que por su naturaleza salen de la esfera de protección de la actual estructura jurídica del código vigente. Pero esto no es razón suficiente para que se deje de pensar en otras actividades que congregan a millares de personas y cuya tendencia es involucrar a mayor cantidad de gente.

La República Dominicana debe asumir la nueva ola de derecho social a que están avocadas las naciones latinoamericanas. En muchos de nuestros países la diferencia entre el hombre y la mujer como trabajador es abismal, así como la exclusión de grupos vulnerables o de riesgo de discriminación laboral, como los migrantes, los discapacitados, los homosexuales, entre otros. El afianzamiento de nuestro sistema democrático y de la paz social, dependerá de la concertación de un nuevo pacto, el cual incluya los derechos de estos sectores propensos a la marginación. Asimismo, deberá

contener dicho pacto la ampliación de los derechos ya contenidos en los actuales instrumentos normativos.

#### **4.1.3.6. La jurisdicción laboral dominicana**

El sistema de justicia de la República Dominicana está amparado en la Constitución de la República. El artículo 149, párrafo uno, de la Carta Sustantiva dominicana establece que: “La Función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los juzgados determinados por la ley.”<sup>604</sup>

Junto a la Constitución, el sustento legal de la justicia laboral está sustentado en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura<sup>605</sup>, responsable de normar el funcionamiento de dicho órgano y de designar los jueces de las Altas Cortes del sistema judicial dominicano. Igualmente, por la Ley 821 de Organización Judicial Dominicana, responsable de regular la organización del poder judicial dominicano y el funcionamiento de sus órganos<sup>606</sup>.

##### **La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia**

**La Suprema Corte de Justicia** para la administración eficaz de justicia se divide en Salas, las cuales se especializan en materias de derecho específicas. La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia es la responsable de administrar como máxima instancia jurisdiccional los asuntos laborales, de tierras, contencioso-tributario y contencioso administrativo, que “sean objeto de recurso de casación, o en los cuales, por imperio de la ley, sean objeto de apoderamiento como tribunal de alzada o en primer y único grado”<sup>607</sup>. Está compuesta por cinco miembros, de los cuales uno de ellos la preside.

La Tercera Sala es competente para conocer y fallar en materia laboral:

---

<sup>604</sup> Constitución de la República Dominicana, G.O. 10805 d/f. 10/7/2015

<sup>605</sup> Ley No. 138-11, G.O. 10623, d/f. 21/6/2011

<sup>606</sup> Ley 821 de Organización Judicial Dominicana, G.O. 3921, d/f. 21/11/1927

<sup>607</sup> Observatorio Judicial Dominicano, *Justicia Laboral*, disponible en: [www.ojd.org.do](http://www.ojd.org.do)

- Los recursos de casación interpuestos por primera vez.
- Conocer, en último recurso, de las causas conocidas en primera instancia por las cortes de trabajo.

### **Las cortes de trabajo**

Las cortes de trabajo son equivalentes en materia laboral a las cortes de apelación, por lo que siguen en orden de jerarquía descendente a la Suprema Corte de Justicia. Están conformadas por un juez presidente y cuatro jueces titulares (5 jueces en total). El sustento legal de la corte de trabajo está amparado en la Constitución, la cual establece en su artículo 168 la creación de jurisdicciones especializadas como las cortes laborales; el Código de Trabajo<sup>608</sup> que indica sobre la composición de las cortes de trabajo, los requisitos y forma de elección de los jueces; y la Ley No. 821<sup>609</sup>, sobre la organización judicial dominicana y su funcionamiento. En la actualidad existen seis (6) cortes de trabajo, situadas en los departamentos judiciales de La Vega, San Francisco de Macorís, San Pedro de Macorís, Santiago, Santo Domingo y el Distrito Nacional.

Las competencias de las cortes de trabajo abarcan los siguientes aspectos:

- i. Conocer las sentencias dictadas en primer grado por los juzgados de trabajo.
- ii. Supervisar la administración de justicia y el funcionamiento administrativo de su jurisdicción.
- iii. Conocer en única instancia sobre las demandas atinentes a la calificación de las huelgas y de los paros.
- iv. Conocer en virtud de lo dispuesto por el C.T. en su artículo 391 sobre los despidos de los trabajadores protegidos por el fuero sindical.

### **Juzgados de trabajo**

Los juzgados de trabajo constituyen la base del sistema judicial en materia laboral. Su función es conocer en primer grado los conflictos laborales en virtud del artículo 480

---

<sup>608</sup> Ley 16-92, G.O. 9836, d/f. 29/5/1992

<sup>609</sup> Ley 821 de Organización Judicial Dominicana, G.O. 3921, d/f. 21/11/1927

del Código de Trabajo. El código a través de este artículo, faculta a dichos tribunales en los siguientes aspectos:

- i. Conciliar y conocer las demandas que se susciten entre trabajadores y empleadores y entre trabajadores solos, como consecuencia de la aplicación de las leyes y reglamentos de trabajo, o de la ejecución de contratos de trabajo y de convenios colectivos de condiciones de trabajo, excepto en este último caso, cuando las demandas tengan por objeto modificar las condiciones de trabajo, así como calificar las huelgas o los paros<sup>610</sup>.
- ii. Actuar como tribunales de primera y única instancia en los conflictos laborales cuyas demandas no excedan los diez salarios mínimos o su cuantía sea indeterminada.
- iii. Los juzgados de trabajo también son competentes para conocer los asuntos ligados de manera accesoria a las demandas en materia laboral; las demandas principales; y conoce las demandas entre sindicatos o entre trabajadores.
- iv. Conocer de las demandas entre los trabajadores afiliados a un mismo sindicato, o entre los sindicatos y sus miembros, con motivo de la aplicación de las leyes y reglamentos de trabajo y de las normas estatutarias; conocer de los conflictos entre compañeros de un sindicato, o entre sindicatos, que surgen a raíz de una asamblea o congreso.

Estos tribunales están constituidos por un juez, el cual se auxilia de dos vocales, quienes representan a trabajadores y empleadores, un secretario y un alguacil de estrado. Actualmente, existen en el país catorce (14) juzgados de trabajo, distribuidos en los distritos judiciales de Espaillat, Distrito Nacional, Duarte, El Seibo, La Altagracia, La Romana, La Vega, Sánchez Ramírez, San Cristóbal, San Pedro de Macorís, Santo Domingo y Santiago. En los distritos judiciales que no tienen juzgados de trabajo esta función es ejercida por los tribunales civiles y comerciales de primer grado<sup>611</sup>.

---

<sup>610</sup>Código de Trabajo de la República Dominicana, Ley 16-92, G.O. 9836, d/f. 29/5/1992

<sup>611</sup>Observatorio Judicial Dominicano, *Justicia Laboral*, disponible en: [www.ojd.org.do](http://www.ojd.org.do)



El marco legal de los juzgados de trabajo está amparado en la Constitución de la República, la cual en el artículo 168 establece la creación de jurisdicciones especializadas; en la referida Ley 821 de Organización Judicial y en el código de Trabajo de la República Dominicana.

#### **4.1.3.7. Estado de la justicia laboral dominicana**

La jurisdicción laboral dominicana surge a raíz de la promulgación de la Ley No. 352 de 1932 sobre Accidentes de Trabajo. Con la entrada en vigor de esta ley, el legislador les otorga competencia a los tribunales de derecho común para aplicar dicha ley y decidir en los conflictos suscitados entre empleadores y trabajadores<sup>612</sup>. Desde entonces, la legislación laboral dominicana ha tenido una importante y dinámica actividad. A dicho cuerpo normativo se han incorporado los múltiples convenios de la OIT ratificados por el país, y a partir del año 2007, el tratado de libre comercio firmado con Centro América y los Estados Unidos. De todos los instrumentos normativos elaborados o adoptados por la República Dominicana en materia laboral, los dos principales han sido el Código de Trabajo de 1951 y el de 1992.

La administración de justicia en la República Dominicana se imparte en razón al territorio (*ratione loci*), para ello, el sistema jurisdiccional está actualmente organizado en once (11) Departamentos Judiciales y treinta y cinco (35) Distritos Judiciales<sup>613</sup>.

De las cincuenta (50) Cortes de Apelación y sus equivalentes, seis (6) son Cortes de Trabajo, ubicadas en igual número de Departamentos Judiciales. Estos son: el Distrito Nacional, Santo Domingo, La Vega, San Francisco de Macorís, San Pedro y Santiago. Si bien estos lugares son los de mayor actividad productiva del país, no deja de ser importante la parte del territorio judicial que no está cubierta por este tipo de instancia jurisdiccional. En cuanto a los tribunales de primera instancia y sus equivalentes, el país

---

<sup>612</sup> Observatorio Judicial Dominicano, *Justicia Laboral en la República Dominicana, resumen histórico*, disponible en: <http://ojd.org.do/index.php/laboral>, fecha de consulta [10/9/2016]

<sup>613</sup> Poder Judicial de la República Dominicana, disponible en: [http://www.poderjudicial.gob.do/consultas/jueces/declaraciones\\_juradas/jueces\\_stodgo.aspx](http://www.poderjudicial.gob.do/consultas/jueces/declaraciones_juradas/jueces_stodgo.aspx)

cuenta con 171 tribunales de primer grado, de los cuales, catorce (14) son juzgados de trabajo.

Los catorce (14) juzgados con que dispone la jurisdicción laboral, están asentados en igual cantidad de municipios, incluyendo el Distrito Nacional, epicentro socioeconómico de la nación. Ciento cuarenta y cuatro (144) municipios de ciento cincuenta y ocho (158) en que se divide la geografía dominicana, no tienen tribunales laborales. En estos casos, el ordenamiento dominicano le otorga competencia para conocer los conflictos laborales de su jurisdicción, a los juzgados de primera instancia en materia civil. Estos tribunales regularmente manejan muchos litigios civiles, lo que provoca que con frecuencia se dilaten los conflictos laborales que atienden. Para cumplir con la celeridad con que deben ser decididas las diferencias en materia de trabajo, se debe ampliar el número de cortes y de juzgados responsables de la administración de justicia en dicha área.

El actual marco legal en que se sustenta el Poder Judicial para la administración de la justicia laboral, está contenido en las disposiciones que se exponen en el cuadro que se presenta a continuación. Este cuadro contiene las leyes y decretos promulgados a partir de la entrada en vigencia del Código de Trabajo de 1992. Estas disposiciones normativas, junto a las resoluciones del Ministerio de Trabajo y los Pactos Colectivos firmados por distintas empresas, son el cuerpo normativo del sistema laboral dominicano.

#### **4.1.3.8. Principales disposiciones normativas en materia laboral a partir de 1992**

<b>Tipo de disposición</b>	<b>Gaceta Oficial</b>	<b>Fecha</b>	<b>Objeto</b>
Código de Trabajo de la República Dominicana	9836	29-5-92	Regulación de las relaciones laborales en la República Dominicana.
Reglamento No. 258 de aplicación del C.T.	9867	1-10-93	Reglamento para la aplicación del C.T.
Decreto 107-95	9906	31-5-95	Sobre derechos y oportunidades a las personas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales.
Decreto 144-97	9950	24-3-97	Crea el Comité Nacional de Lucha Contra el Trabajo Infantil

Ley No. 97-97	9955	30-5-97	Modifica el art. 177 del C.T. sobre las vacaciones y fortalece este derecho en caso de terminación del contrato.
Decreto 377-97	9969	4-9-97	Crea Servicio de Asistencia Judicial
Ley No. 204-97	9966	31-10-97	Mod. Art. 122 C.T. libera regalía pascual del pago impuesto sobre la renta
Decreto 512-97	9969	10-12-97	Aprueba Reglamento Interior Comité Nac. de Salarios Mínimos.
Ley No. 25-98	9972	15-1-98	Mod. Art. 184 C.T. establece el derecho del trabajador a ser compensado con el pago de las vacaciones no disfrutadas.
Ley No. 142-98	9982	6-5-98	Mod. Art. 473 del C.T. y eleva de 3 a 5 los jueces de Cortes de Trabajo.
Ley No. 103-99	10029	9-11-99	Mod. Arts. 263 y 264 del C.T., reconoce a los trabajadores domésticos el derecho a salario de navidad.
Ley No. 87-07	10086	9-5-2001	Crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.
Decreto No. 774-01	10096	20-7-2001	Aprueba reglamento orgánico y funcional del Ministerio de Trabajo.
Ley No. 199-02	10270	19-12-02	Establece bonos navideños para trabajadores portuarios.
Ley No. 187-07	10429	9-8-07	Dispone que las sumas pagadas y aceptadas por los trabajadores hasta el 1 de enero de 2005 se consideren saldo definitivo y liberatorio de las prestaciones laborales de los trabajadores.
Ley No. 105-13	10722	8-8-013	Crea el sistema para la regulación salarial del sector público en el Estado.
Decreto No. 286-13	10733	2-10-13	Crea la comisión para la revisión y actualización del C.T. de 1992.

Cuadro construido con datos del Observatorio Judicial Dominicano<sup>614</sup>

<sup>614</sup> Observatorio Judicial Dominicano, *Justicia Laboral en la República Dominicana, resumen histórico*, disponible en: <http://ojd.org.do/index.php/laboral>, fecha de consulta [10/9/2016]

La puerta de entrada al sistema jurisdiccional dominicano en materia laboral, es a través de los juzgados de trabajo. Salvo las excepciones dispuestas por la ley, en estos juzgados se inicia el conocimiento de los conflictos laborales.

En el cuadro que se presenta a continuación se muestran las demandas incoadas y los fallos emitidos por los juzgados laborales durante el periodo 2010 – 2013. Igualmente, se relaciona la cantidad de demandas presentadas con el total de la población ocupada. Conforme se observa, de las 70,126 demandas conocidas, se fallaron 56,577, equivalentes al 81% de los casos conocidos. En el periodo en cuestión, se interpuso una demanda por aproximadamente cada 232 personas ocupadas.

#### **Total de demandas entradas y falladas por los Juzgados de Trabajo**

<b>Año</b>	<b>Demandas</b>	<b>Falladas</b>	<b>% Fallos</b>	<b>Población Ocupada/Demandas</b>
2010	17,514	12,614	72%	214.31
2011	17,607	13,406	76%	222.21
2012	18,361	15,823	86%	217.35
2013	16,644	14,734	88%	274.54
Prom.	17,531	14,144	80%	232

Cuadro de elaboración propia con datos del Consejo del Poder Judicial y la Oficina Nacional de Estadística

En el caso de las Cortes de Trabajo, en éstas durante el periodo 2010-2014, conforme se puede observar en el siguiente cuadro, fallaron en el 66% de los recursos interpuestos ante ellas. Solo el 33% de las demandas falladas por los juzgados de trabajo fueron objeto de recursos de apelación. Sería interesante conocer qué sucede con las sentencias dictadas por los juzgados de trabajo que no pasan a las cortes. Saber cuántas de ellas se ejecutaron ya qué cantidad la parte gananciosa no le dio seguimiento a la ejecución del dictamen.

### Total de recursos de apelación incoados por ante las Cortes de Trabajo

Año	Recurso	Fallos Definitivos	% de Fallos	Recursos/ 1er Grado	Fallos
2010	4,709	2,889	61%	37%	
2011	4,624	2,898	63%	34%	
2012	4,809	3,424	71%	30%	
2013	4,841	3,062	63%	33%	
2014	6,730	4,825	72%	-	
Prom.	5,143	3,420	66%	33%	

Cuadro de elaboración propia con datos del Consejo del Poder Judicial y la Oficina Nacional de Estadística

En el siguiente cuadro, siguiendo la secuencia de los anteriores, se muestra la cantidad de recursos de casación que conoce la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia y la cantidad de decisiones que adopta. Asimismo, se presenta el porcentaje de las sentencias que fueron objeto de recursos de casación. En relación con el promedio, en el periodo descrito se interpusieron 792 recursos de casación, de los cuales, con una información limitada a sólo dos años, el máximo tribunal judicial decidió en 325 casos. La SCJ decidió en el 49% de los casos sometidos a su veredicto. Es relevante que solo en promedio al 23% de las decisiones adoptadas por las Cortes de Trabajo se le interpone recurso de apelación.

### Recursos de Casación interpuestos ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ)

Año	Recursos	Fallados	% Fallos	Casación. /fallos apelación
2010	617	449	73	21%
2011	778	201	26	27%
2012	789	-	-	23%
2013	843	-	-	27%
2014	932	-	-	19%
Prom.	792	325	49%	23%

Cuadro de elaboración propia con datos del Consejo del Poder Judicial y la Oficina Nacional de Estadística

La mayor debilidad que tiene la justicia dominicana para extender su campo de jurisdicción es la falta de recursos económicos. Pese a que la Ley 194-2004 le asigna a la Suprema Corte de Justicia el 2.66% del presupuesto de la nación, en los doce años

de promulgada dicha ley, ese porcentaje nunca le ha sido asignado al Poder Judicial. El presidente del Poder Judicial y de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Mariano Germán, para motivar la solicitud de que se asigne a la justicia para el año 2017 el porcentaje del presupuesto nacional contemplado en la ley, expresó que, por no tener los recursos suficientes, dicho Poder no ha podido poner en funcionamiento los 98 tribunales creados por ley y de que cientos de juzgados de paz funcionan en lugares inapropiados, en algunos casos hasta en furgones<sup>615</sup>.

#### **4.2. Los Actores de la relación laboral en la República Dominicana**

La relación laboral en la República Dominicana se desarrolla en un marco tripartito, compuesto por el Estado, representado por el Ministerio de Trabajo; los trabajadores, quienes constituyen el centro del sistema y de forma colectiva son representados por los sindicatos; y los empleadores, cuya representación se manifiesta a través de las asociaciones empresariales y grupos patronales. Expresa Hernández Rueda que para algunos tratadistas el Estado y los empleadores constituyen un único grupo<sup>616</sup>. Prefiero abordarlo como elementos separados porque juegan papeles diferentes, sin desconocer que el Estado también juega el papel de empleador; su rol principal es de establecer el marco jurídico y administrativo que garantice la armonía en la relación laboral que se establecen empleadores y trabajadores. El Estado a través de los tres poderes que lo conforman, es el responsable de crear y mantener el funcionamiento del sistema legal que sustenta la referida armonía laboral, elemento indispensable en la paz social de la nación. En general, en este acápite nos referiremos al Ministerio de Trabajo como ente estatal, responsable de velar por el cumplimiento de las disposiciones laborales.

---

<sup>615</sup> Diario Libre, “Poder judicial considera ínfimo el aumento de presupuesto para 2017”, 29/9/2016, disponible en: <http://www.diariolibre.com/>

<sup>616</sup> Hernández Rueda, Lupo, Manual de Derecho del Trabajo, op. cit. p. 14

#### **4.2.1. El Ministerio de Trabajo**

La primera disposición administrativa para el seguimiento a los asuntos laborales en la República Dominicana fue la Orden Departamental No. 1, del año 1918, mediante la cual se establece el Departamento de Trabajo, adscrito al Departamento de Interior y Policía. Esta orden fue dictada durante la ocupación norteamericana de 1916-1924. Pero propiamente dicho, la regulación de la actividad laboral en la República Dominicana se inicia en el año 1929 con la Ley No. 1146, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Interior y Policía. Al año siguiente, es decir en 1930, por medio de la Ley No. 1312 se crea la Secretaría de Estado y Comunicaciones, entidad a la que se le transfiere la función laboral, destinada a la Secretaría de Interior y Policía. El 20 de abril de 1948 se promulga la Ley 1682 que crea la Secretaría de Estado de Trabajo, y posteriormente, el 21 de mayo de 1954, mediante el Decreto No. 9946, se pone en funcionamiento el Reglamento Orgánico y Funcional de esta secretaría. El 6 de febrero de 2010 se dicta el decreto 56-10 que cambia la denominación de secretaria de Estado por el de ministerio. Desde entonces, se denomina Ministerio de Trabajo.

El Ministerio de Trabajo es el máximo organismo administrativo en materia laboral en la República Dominicana. Su función es velar por la armonía en las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores mediante el cumplimiento del Código de Trabajo, así como de otras disposiciones normativas relativas al trabajo, entre las que están las propias resoluciones elaboradas por dicho ministerio. Esta instancia del Estado dominicano ejerce sus funciones a través de una serie de estamentos administrativos y normativos, entre los que están, la Dirección General de Trabajo, el Comité Nacional de Salarios, la Dirección General de Higiene y Seguridad Industrial, Dirección de Trabajo Infantil, entre otras áreas. Dentro de la Dirección General de Trabajo, está la importante Dirección de Inspección, departamento responsable de cuidar el cumplimiento del Código de Trabajo, de las leyes laborales y de las resoluciones emitidas por el Ministerio de Trabajo.

El sustento legal del Ministerio de Trabajo está amparado en la Constitución de la República, el Código de Trabajo, el reglamento 258-93 para la aplicación de dicho código y el Reglamento Orgánico funcional del ministerio No. 774-01, del 20 de julio de 2001.

La Constitución en el artículo 62 sobre el derecho al trabajo establece una serie de prerrogativas en relación con el trabajo, las cuales son inherentes a las y los ciudadanos dominicanos, y como tal, el Estado es el garante de su disfrute y promoción. Estos derechos se ejercitan a través del Ministerio de Trabajo, instancia especializada del Poder Ejecutivo en garantizar su ejercicio. En el artículo 134 la Constitución indica que “para el despacho de los asuntos de gobierno habrá los ministerios que sean creados por ley”<sup>617</sup>. En virtud de este artículo, cada ministerio asume la responsabilidad y función de su especialidad. En el caso de la especie, la ley faculta al Ministerio de Trabajo para ese encargo.

El Código de Trabajo en el libro Séptimo sobre la aplicación de la ley, le confiere al actual Ministerio de Trabajo, anterior Secretaría de Trabajo, y a los tribunales, la responsabilidad de la aplicar la ley laboral<sup>618</sup>. El artículo 420 de esta ley, define a la entonces Secretaría de Trabajo, indicando que: “La Secretaría de Estado de Trabajo, como órgano representativo del Poder Ejecutivo en materia de trabajo, es la más alta autoridad administrativa en lo atinente a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y al mantenimiento de la normalidad en las actividades de la producción en la República.”<sup>619</sup>En artículos subsiguientes, el Código de Trabajo detalla la función de algunas direcciones y departamentos del Ministerio de Trabajo.

Otro instrumento que sirve de base legal al Ministerio de Trabajo es el decreto 258-93 que contiene el Reglamento para la aplicación del Código de Trabajo. En distintos artículos este reglamento refiere atribuciones de la antigua Secretaría de Estado de Trabajo, convertida en ministerio, o dependencias específicas de este ente regulador y supervisor. Uno de estos artículos es el 88, el cual establece que: “El Secretario de Estado de Trabajo usará de las prerrogativas de su autoridad dictando las providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos, y manteniendo la vigilancia necesaria para que los empleados de su dependencia cumplan las obligaciones que les corresponden.”

---

<sup>617</sup> Constitución de la República Dominicana, G.O. 10805 d/f. 10/7/2015

<sup>618</sup> Código de Trabajo de la República Dominicana, Ley 16-92, G.O. 9836, d/f. 29/5/1992

<sup>619</sup> Id.



El Decreto 774-01 que establece el Reglamento Orgánico y Funcional de la Secretaría de Estado de Trabajo, hoy Ministerio de Trabajo, le atribuye las siguientes funciones<sup>620</sup>:

- a. Velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones de la Constitución, leyes y reglamentos relativas al trabajo.
- b. Dirigir la definición de la política nacional de empleo.
- c. Divulgar la legislación laboral vigente.
- d. Ejecutar proyectos y programas para promover la mejoría de las condiciones sociales y laborales de la población.
- e. Controlar y vigilar la aplicación de las disposiciones contenidas en el Reglamento No. 807, sobre Higiene y Seguridad Industrial sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otros organismos en materia de salud.
- f. Ofrecer servicio de asistencia legal para beneficio de empleadores y trabajadores cuya situación económica no les permita ejercer sus derechos en el sistema de justicia laboral.
- g. Fomentar programas dirigidos a informar, orientar y promover el trabajo de personas con discapacidades a fin de facilitar su integración a la actividad productiva.
- h. Articular y ejecutar proyectos puntuales de lucha contra el trabajo infantil.

Lupo Hernández Rueda, autor varias veces citado, indica que dentro de los principales servicios que presta el Ministerio de Trabajo está el servicio de inspección. Según este autor, “con el Servicio Nacional de Inspección de Trabajo se persigue asegurar que las normas de trabajo tengan aplicación real, de modo que no queden en normas teóricas, sino que se transformen, de hecho, en normas efectivas, realmente

---

<sup>620</sup> Reglamento Orgánico y Funcional de la Secretaría de Estado de Trabajo, Decreto No. 774-01

aplicadas.”<sup>621</sup> A través de la Dirección de Coordinación del Sistema de Inspección, el Ministerio de Trabajo vela por el cumplimiento de las disposiciones normativas laborales. En la realización de esta función, los inspectores de trabajo pueden acceder sin previa notificación a inspeccionar las condiciones de trabajos en lugares que se sospeche que pueden ser vulnerables. Los inspectores de trabajo, pueden también, iniciar cualquier tipo de investigación para determinar si se violan o no las reglamentaciones en materia de trabajo. Asimismo, están facultados para acudir a las solicitudes formuladas por empleadores o trabajadores a fin de determinar cualquier situación vinculada a la terminación del contrato de trabajo, o de otra situación relacionada con la actividad laboral.

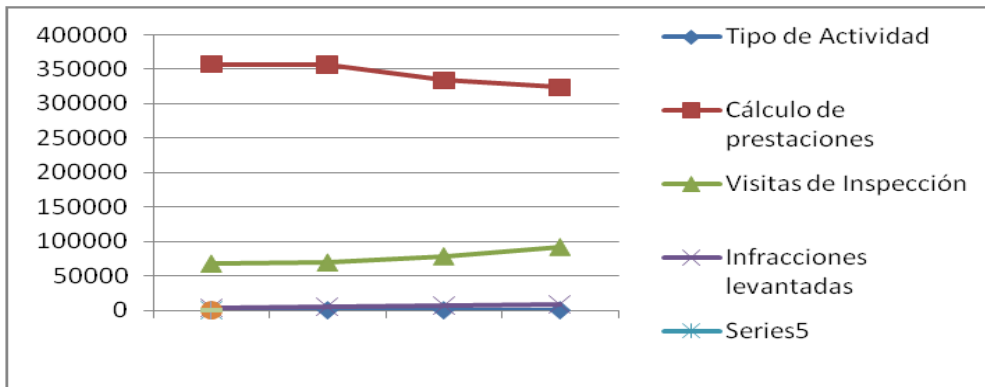
A continuación, se presentan algunas estadísticas del Sistema de Inspección de Trabajo. La asistencia en el cálculo de prestaciones laborales alcanza el mayor número en el año 2012. En las visitas realizadas por los inspectores de trabajo durante los cuatro años en cuestión, se observa que en cada año éstas se incrementan, alcanzando el mayor crecimiento en el 2015. Lo mismo sucede con las infracciones levantadas, de ahí se infiere que existe una relación entre las visitas y las infracciones.

**Cuadro con datos de las estadísticas del sistema de Inspección de Trabajo**

Tipo de actividad	Total en 2012	Total en 2013	Total en 2014	Total en 2015
Cálculo de prestaciones	357,266	356,798	333,387	323,508
Visitas de inspección	68,250	69,949	78,889	92,156
Infracciones levantadas	3,824	4,898	6,659	8,261

Fuente: Anuario de Estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo

<sup>621</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, op. cit. p. 730



En el cuadro siguiente se relacionan las visitas con las infracciones levantadas. Se observa que en los años 2012 y 2015 la relación alcanza los valores límites extremos de dicha proporción, mientras en el 2012 por cada 18 visitas se levantaba una infracción, en el 2015 se reduce a 11 visitas por infracción.

### Infracciones laborales levantadas

Año	Cantidad	Visitas/Infracción
<b>2012</b>	3,825	18
<b>2013</b>	4,898	14
<b>2014</b>	6,659	12
<b>2015</b>	8,261	11

Fuente: cuadro elaboración propia con datos del M.T.

La siguiente tabla contiene en los años bajo estudio, el tipo de violación y el porcentaje con relación al total de infracciones levantadas. Los dos tipos de violaciones más frecuentes en los cuatro años citados, fueron las asociadas con el reglamento para la aplicación del Código de Trabajo y con las del Sistema de Seguridad Social.

### Infracciones levantadas por tipo de violación

Tipo de Violación	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Horas Extras	150	3.9	126	2.6	199	3,0	205	2.5

Horas								
Nocturnas	58	1.5	54	1	35	0.5	51	0.6
Descanso								
Semanal	197	5.2	272	5.6	222	3.3	284	3.4
Días Feriados	54	1.4	52	1.1	128	1.9	97	1.2
Protección del								
Salario	218	5.7	332	6.8	254	3.8	208	2.5
Salario Mínimo	26	0.7	71	1.4	252	3.8	301	3.6
Salario de								
vacaciones	56	1.5	81	1.7	55	0.8	62	0.8
Salario de								
Navidad	29	0.8	41	0.8	29	0.4	20	0.2
Participación								
en beneficios	73	1.9	75	1.5	60	0.9	98	1.2
Protección del								
menor	29	0.8	59	1.2	57	0.9	58	0.7
Asociación y								
Fuero Sindical	13	0.3	12	0.2	13	0.2	14	0.2
Nacionalización								
Cont. Trab.	21	0.5	60	1.2	37	0.6	76	0.9
Propina Legal	9	0.2	34	0.7	25	0.4	52	0.6
Protección								
Maternidad	31	0.8	95	1.9	40	0.6	62	0.8
Reglamento								
258-93 <sup>622</sup>	1323	34.6	1535	31	2332	35	3452	41.8
Sistema de								
Seguridad								
Social	1283	33.5	1731	35	2551	38	2704	32.7

<sup>622</sup> Reglamento para la aplicación del Código de Trabajo

Resoluciones Comité de Salarios	130	3.4	137	2.8	194	2.9	260	3.1
Reg. Seguridad y Salud en el T.	125	3.3	131	2.7	176	2.6	257	3.1
<b>Total</b>	<b>3825</b>		<b>4898</b>	<b>100</b>	<b>6659</b>	<b>100</b>	<b>8261</b>	<b>100</b>

Fuente: cuadro elaborado con datos del M.T

Otra función del Ministerio de Trabajo es el Servicio de Mediación y Arbitraje. A través de dicha función, el ministerio procura cumplir con una de las finalidades principales de este órgano de la administración pública, que es de garantizar la armonía de la relación laboral en el país. Los principios III y XIII del Código de Trabajo establecen que uno de los objetos de este instrumento normativo es de proveer los medios para conciliar los intereses de trabajadores y empleadores. Asimismo, el código impone como fase obligatoria en el proceso judicial laboral, la conciliación, la cual debe ser promovida por los magistrados en cualquier etapa del proceso. El Ministerio de Trabajo ejerce esta función a través de la Dirección de Conciliación y Arbitraje, dependencia directa de la Dirección General de Trabajo. La dirección de Conciliación y Arbitraje juega un papel activo en las negociaciones de pactos colectivos, aportando la terna de árbitros que intervienen en los convenios colectivos. Otras veces esta dirección actúa por solicitud de las partes concertantes.

En el presente cuadro se enumeran las mediaciones en conflictos colectivos en las que participó el Ministerio de Trabajo durante los años del 2012 al 2015.

#### **Cuadro con mediaciones en conflictos colectivos**

<b>Año</b>	<b>Acuerdos</b>	<b>No acuerdos</b>	<b>En proceso</b>	<b>Desestimadas</b>	<b>Total</b>
2012	22	3	8	2	35
2013	28	0	11	3	42
2014	18	3	9	4	34
2015	16	6	6	4	32

Fuente: elaboración propia con datos del M.T

La Dirección General de Higiene y Seguridad, desempeña otra de las funciones principales del Ministerio de Trabajo. A través de dicha instancia, el ministerio establece las condiciones laborales necesarias para proteger la integridad física y psicológica de los trabajadores y la prevención de enfermedades laborales. Esta dirección es responsable del cumplimiento en los centros de trabajos, según el Reglamento No. 807, sobre Higiene y Seguridad Industrial define las funciones de esta dirección, disponiendo que la misma es responsable de<sup>623</sup>:

- a. Realizar evaluaciones de riesgos y mediciones para comprobar la toxicidad de sustancias, métodos o equipos de trabajo utilizado en los procesos productivos.
- b. Investigar las causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo, de las enfermedades profesionales u ocupacionales y el impacto de los factores de riesgo en la salud de los trabajadores, proponiendo las medidas preventivas procedentes.
- c. Promover y desarrollar programas de investigación sobre métodos y técnicas de seguridad y salud en el trabajo.
- d. Vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.
- e. Elaborar guías e instructivos sobre riesgos laborales que sirvan de instrumento para planificar las políticas de prevención en los lugares de trabajo.
- f. Coordinar con la Dirección de Coordinación del Sistema de Inspección (DCSI), la realización de visitas a las empresas, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.
- g. Asesorar a las empresas que lo soliciten, en relación a las legislaciones existentes, relativas a la higiene y seguridad en el trabajo.

---

<sup>623</sup> Reglamento de Seguridad y Salud en Trabajo, Decreto 522-06 d/f. 17/10/2006

- h. Promover y dar seguimiento a las empresas, para la creación de Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo o para la designación de un coordinador en aquellas donde el número de trabajadores no requiera la creación de un comité.
- i. Colaborar con las instituciones que tengan incidencia en las empresas u organizaciones en la definición y el establecimiento de normas que tiendan a asegurar la seguridad y la salud de los trabajadores.
- j. Promocionar, educar y capacitar sobre prevención de los riesgos laborales y sus efectos en la salud.
- k. La Dirección General de Higiene y Seguridad Industrial certificará a las empresas que cumplan con el contenido de este Reglamento, sus anexos y las resoluciones complementarias.

Como complemento del citado reglamento, en el año 2007 la Secretaría de Estado de Trabajo dictó la Resolución No. 04/2007 mediante la cual se dispone la normativa a aplicar en los siguientes aspectos<sup>624</sup>:

**1. Condiciones generales relativas a la seguridad y salud en el lugar de trabajo. Esta disposición abarca los siguientes aspectos:**

- 1.1. Condiciones de Seguridad y Salud en el lugar de trabajo;
- 1.2. Condiciones de Seguridad para la utilización de las maquinarias y herramientas de trabajo.
- 1.3. Riesgos Físicos, Químicos y Biológicos. En particular Radiactividad, Vibraciones, Calderas y Cilindros en el lugar de trabajo.
- 1.4. Señalización de seguridad en el lugar de trabajo.
- 1.5. Comité mixto de Salud y Seguridad en el trabajo.
- 1.6. Requisitos de Salud y Seguridad en el lugar de trabajo.
- 1.7. Criterios para ubicación y desempeño de labores de trabajadores.

---

<sup>624</sup> Resolución de la Secretaría de Estado de Trabajo No. 04/2007, d/f. 30-1-2007

- 1.8. Primeros auxilios.
- 2. Condiciones particulares de seguridad y salud en el lugar del trabajo de acuerdo a la actividad.**
  - 2.1. Minas, Canteras, Subterráneos, Perforaciones, Fosos, Sótanos, y Silos.
  - 2.2. Oficinas.
  - 2.3. Construcciones.

En el siguiente cuadro se presentan los casos de accidentes laborales y enfermedades ocupacionales reportadas durante los años 2012, 2013, 2014 y 2015, según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas<sup>625</sup>. Las estadísticas de casos reportados muestran un incremento de aproximadamente 7% entre los años 2012-13, 8% entre 2013-2014 y 10% entre 2014-2015. En cuanto al número de casos reportados con relación a la población ocupada del país, se presenta una disminución en dicha proporción. En el 2012 fue de un accidente o enfermedad ocupacional reportada por cada 149.53 trabajadores; en el 2013 de 140.34; 2014 135.34; y en el 2015 de 124.72 ocupados por cada caso. De acuerdo a estos datos, en términos relativos el número de accidentes de trabajo y de enfermedades ocupacionales disminuyó durante los años en cuestión.

---

<sup>625</sup> Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), disponible en: <http://www.one.gob.do/Estadisticas/169/empleo-y-seguridad-social>, fecha de consulta [10/10/2016]



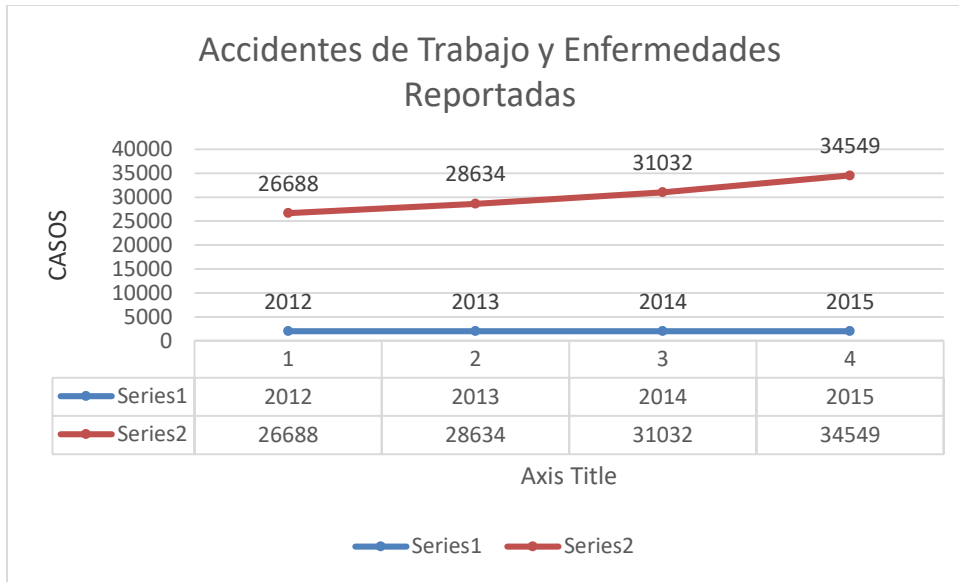


Gráfico construido con datos de la Administradora de Riesgos Laborales, presentados por la Oficina Nacional de Estadísticas

### 3. Comité Nacional de Salario

Por último, el Comité Nacional de Salario es responsable de establecer el salario mínimo en el sector privado en la República Dominicana. Este salario se asigna por actividad económica. Sus miembros son designados por el Presidente de la República, y consta de un Director General y dos vocales. El Director General nombra vocales especiales que representan a los trabajadores y empleadores, los cuales son recomendados por sus respectivas organizaciones.

#### 4.2.2. Los trabajadores

Los trabajadores son otros de los actores de la relación laboral. Su papel se manifiesta de dos modos distintos, uno como sujeto de derecho laboral cuyo rol se desarrolla en una correlación directa con el empleador, el otro, como ente colectivo que se agrupa para la protección de los derechos de sus afiliados y de la clase trabajadora en sentido general. La organización que surge como fruto de la congregación de los trabajadores se constituye en un sujeto de derecho con relativo grado de independencia del trabajador como sujeto individual de derecho. En el presente acápite, se aborda la participación del trabajador como persona colectiva de la relación laboral dominicana.

Los sindicatos representan la forma directa de agrupación de los trabajadores y han desempeñado un papel importante en el desarrollo del derecho laboral. A lo largo de los años la lucha de los sindicatos ha logrado incorporar una serie de prerrogativas en favor de la clase trabajadora a escala mundial. Comparto con Hernández Rueda la opinión de que independientemente del debilitamiento del movimiento sindical, éste sigue desempeñando una función vital en la consolidación del derecho del trabajo<sup>626</sup>.

Dentro de las jornadas reivindicativas que libran los trabajadores se destacan aquellas vinculadas a las condiciones directas del trabajo de una empresa o de un sector en particular, y las que tienen un carácter de reivindicación general. Los Pactos Colectivos forman parte de las reivindicaciones directas que envuelven a los trabajadores de una compañía específica. Estos acuerdos están consignados en la mayoría de las legislaciones laborales de las naciones, especialmente las democráticas. Los Pactos Colectivos son fuentes de derecho, si bien secundarias porque solo son vinculantes para los trabajadores de la sociedad objeto del pacto, no dejan de ser una fuente importante del derecho laboral.

El otro tipo de expresión reivindicativa de los trabajadores, es la conquista laboral que afecta a la clase trabajadora de un país de forma general y que se consigna en la legislación laboral de esa nación. Este tipo de conquista generalmente es obtenida a través de grupos colectivos como las federaciones o confederaciones de trabajadores, las cuales nuclean a varias organizaciones sindicales. La libertad sindical, la jornada de las ocho horas, los pactos colectivos, el fuero sindical, entre otras tantas victorias laborales, forman parte de los triunfos alcanzados por el movimiento sindical, los cuales traspasaron las fronteras de las naciones en donde por primera vez se escenificaron estas luchas que dieron como por resultado la obtención de dichas conquistas laborales.

Hernández Rueda considera que el sindicalismo dominicano no se inició como un sindicalismo de clase, sino de minoritario y “fraccionado por las ideologías”,<sup>627</sup>. El carácter minoritario del sindicalismo dominicano en su inicio, y aún hoy, se deriva del escaso desarrollo económico del país, cuyas principales actividades estaban

---

<sup>626</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, op. cit. p. 14

<sup>627</sup> Ibidem., p. 539

concentradas en la agricultura. Actualmente la población ocupada en actividades informales, representa cerca del 60% de la fuerza productiva dominicana. Por esta razón la organización sindical de los trabajadores queda básicamente restringida a la economía formal. El Código de Trabajo en el artículo 324 establece como veinte (20) la cantidad mínima de empleados en una empresa para poder formar un sindicato de trabajadores; y de tres (3) empresas para conformar una organización patronal.

Alejandro Rebossio, periodista especializado en temas económicos y corresponsal del diario El País en Argentina, en un artículo publicado en diciembre del 2011, estimaba la sindicalización o densidad sindical en América Latina en 16%. Este autor, que utilizaba como fuente a la Confederación Sindical de las Américas (CSA), consideraba dicho porcentaje como bajo, comparado con el nivel de afiliación de los trabajadores de países como Bélgica, Islandia y Suecia que llegaban al 60%. En el mismo artículo Rebossio exponía que el nivel de sindicalización de países de Centro América como Nicaragua estaba en 12%, República Dominicana 11%, Costa Rica y Honduras en 8%, El Salvador en 7% y Guatemala en 2%<sup>628</sup>.

El dirigente sindical dominicano José Gómez Cerda, sin especificar fuente, en trabajo publicado en el año 2012, situaba la tasa de sindicalización de la República Dominicana en 8%<sup>629</sup>. Rafael Alonso, en un reportaje periodístico publicado en el matutino dominicano El Caribe, expresaba que en los años 80 el porcentaje de obreros sindicalizados alcanzaba el 25%, y que a la fecha de publicación del trabajo, diciembre 2012, éste porcentaje se había reducido en un rango del 6 al 10%. Este periodista ofrecía dicho dato, de las estadísticas que le ofreció el presidente de la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC), una de las principales centrales sindicales dominicana<sup>630</sup>.

---

<sup>628</sup> Rebossio, Alejandro, *Sindicatos fuertes, sindicatos débiles*, disponible en: <http://blogs.elpais.com/economico/2011/12/sindicatos-fuertes-sindicatsd%C3%A9biles.html>, [fecha de consulta 1/11/2016]

<sup>629</sup> Gómez Cerda, José, *El Sindicalismo Dominicano, central latinoamericana y del caribe de trabajadores jubilados, pensionados y adultos mayores* (clatjupam), 2012, disponible en: <http://clatjupamdominicana.blogoo.es/> [fecha de consulta: 8/11/2016]

<sup>630</sup> Alonso Rijo, Rafael, *Sindicalismo: de capa caída para negociar conquistas de trabajadores*, disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2012/12/03/sindicalismo-ldquocapa-caidarquo-por-conquistas-trabajadores#sthash.XUZxEOUF.dpuf>, [fecha de consulta: 7/11/2016]

En el caso dominicano la densidad sindical está por debajo de la media latinoamericana, y ligeramente superior que el resto de los países centroamericanos, que con excepción de Nicaragua, están por debajo o igual que el porcentaje de sindicalización de República Dominicana. Estas cifras evidencian el bajo nivel de afiliación de los trabajadores en la República Dominicana y en Centro América, elemento que afecta la capacidad de negociación de los dirigentes sindicales y deja a una franja mayoritaria de los asalariados sin la protección de organizaciones laborales que asuman la defensa directa de sus intereses.

El siguiente cuadro elaborado a partir de datos suministrados por la Oficina de Estadística que a su vez utiliza cifras del Consejo de Seguridad Social, no aparecen agrupadas las empresas con veinte (20) o más empleados, sino las que tienen veintiuno (21) o más trabajadores. Esa limitante no permite estimar de modo exacto las empresas que califican para la conformación de un sindicato, pero con los datos que se exponen, se puede tener una idea somera del potencial de la cobertura sindical en el país. Del presente cuadro se obtienen las siguientes observaciones:

1. Del total de empresas registradas por el Consejo de Seguridad Social entre los años 2011-2015, las que superan los 21 empleados oscilan en esos años entre un 15% y 13%.

2. No obstante la baja cobertura de empresas con más de 21 empleados, éstas empresas representan entre el 82 y 84% de la masa trabajadora registrada en la seguridad social.

### Relación de empresas privadas activas y empleados afiliados al Seguro de Riesgos Laborales

Año	Empresas (A)	Total Empleados (B)	Empresas $\geq$ empleados (C)	Empleados (D)	(C)/(A) %	(D)/(B) %
2011	47,222.00	1,367,790.00	7,002.00	1,149,513.00	15%	84%
2012	51,351.00	1,430,273.00	7,365.00	1,194,355.00	14%	84%
2013	59,335.00	1,530,322.00	7,807.00	1,263,841.00	13%	83%
2014	65,666.00	1,651,202.00	8,383.00	1,359,096.00	13%	82%
2015	70,019.00	1,759,458.00	8,879.00	1,449,047.00	13%	82%

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas con datos del Consejo de Seguridad Social

Actualmente, conforme a datos suministrados por el Ministerio de Trabajo, hasta el año 2016 existen los siguientes registros de organizaciones sindicales y gremiales<sup>631</sup>:

#### Organizaciones sindicales registradas en el Ministerio de Trabajo

Tipo de Organización	Cantidad	Activos	Inactivos
Sindicatos de Empresas	1,373	642	731
Sindicatos Profesionales o de Oficios	1,485	555	930
Sindicatos por Rama de Actividad	889	200	689
No aplica*	116	7	109
<b>Total</b>	<b>3,863</b>	<b>1,404</b>	<b>2,459</b>

- N/A el MIT define las organizaciones de difícil definición como Juntas Campesinas, Hermandades ente otras.

En el cuadro en cuestión se observa que de las 3,863 organizaciones sindicales registradas en el Ministerio de Trabajo, activas e inactivas, el 35% son sindicatos de empresas; el 38% de profesionales o de oficio; el 23% de rama de actividad; y el 3% no están tipificados o definidos como sindicatos. De la totalidad de sindicatos registrados, el 36% son activos y el 64% inactivos, es decir que más de la mitad de las organizaciones sindicales han pasado a la inactividad. Para el Ministerio de Trabajo una organización sindical es inactiva, cuando tiene cinco años sin reportar asamblea. Recupera su condición de activo, con simplemente reportar su asamblea. De los sindicatos activos, los de empresas representan la mayoría con el 46% del total de los activos, seguido por los de profesionales o de oficios que tienen el 39% de los vigentes.

<sup>631</sup> Ministerio de Trabajo, *Estadísticas laborales*, 2016, Santo Domingo, República Dominicana

Conforme a la fuente del Ministerio de Trabajo, del 2000 al 2016 se han registrado 398 sindicatos, esto equivale a una media de cerca de 25 sindicatos por año. El Ministerio de Trabajo no ofrece la cantidad de trabajadores afiliados en estos sindicatos ni la cantidad de empresas que representan. En el citado trabajo del periodista Alonso Rijo, éste expresa que para el año 2012 había en el país 218 federaciones de trabajadores y 24 confederaciones. En ese mismo trabajo, sostenía dicho autor que la cantidad de sindicatos estaba en 3,717, y que, de estos, 1,256 correspondían a empresas; 1,498 por rama profesional; 878 por rama de actividad; y 85 solicitudes que no aplicaron. Conforme a los datos que en dicho trabajo suministra Rafael Alonso, estos sindicatos se componían de 243 de zona franca, 672 de transporte, 109 de obreros portuarios, 275 de construcción, 223 de billetteros, 19 de instituciones del Estado, 90 de agroindustria, 109 de hoteles, 197 de la industria azucarera y 1,714 de diversas ramas<sup>632</sup>.

#### **4.2.2.1. El Movimiento sindical en la República Dominicana**

Para Pedro Hernández Quezada la historia del movimiento sindical dominicano se divide en cinco etapas. La primera se inicia a finales de los años 1890 con el surgimiento de sindicatos orientados hacia el socorro mutuo; la segunda a partir del año 1900 con el surgimiento de sindicatos por oficios; la tercera con la ocupación norteamericana de 1916; la cuarta abarca el sindicalismo durante el régimen de Trujillo; y la quinta, se inicia según este autor, con el ajusticiamiento de Trujillo<sup>633</sup>.

Considero que realmente son cuatro las etapas que diferencian el movimiento sindical dominicano. Aunque comparto con este autor y con otros como Roberto Cassá que sitúan el inicio del capitalismo dominicano en el último cuarto del siglo XIX, impulsado por la presencia de empresarios que inmigraron de Cuba a causa de la denominada

---

<sup>632</sup> Alonso Rijo, Rafael, *Sindicalismo: de capa caída para negociar conquistas de trabajadores*, op. cit.

<sup>633</sup> Hernández Quezada, Porfirio, *Nociones de Derecho de Trabajo*, Edit. Corripio, Santo Domingo, 1993, pp. 127-130

Guerra de los Diez años (1868-1878)<sup>634</sup>. El periodo que se extiende desde esa fecha hasta la invasión americana, sirvió de base al surgimiento del sindicalismo dominicano. Pero es bajo la presencia de los E.U. que éste adquiere una dimensión real.

Diversos historiadores dominicanos consideran que esto fue así debido a la implantación en el país de centrales azucareros de capital norteamericano que funcionaron como verdaderas entidades de producción capitalista. Otro hecho importante fue que motivado a los altos precios del azúcar debido a la Primera Guerra Mundial y al auge de esta industria por las razones expuestas, se produjo una significativa importación de obreros y técnicos provenientes de las Antillas de habla inglesa y francesa. Sobre este particular, el profesor Alejandro Paulino Ramos, en el guion para la exposición de la muestra fotográfica sobre el Movimiento Obrero Dominicano, expresa que: “Debido a la resistencia del campesinado dominicano a insertarse en el proceso de industrialización, se hizo necesario la importación de braceros provenientes de las Antillas, quienes aportaron sus experiencias, sociedades mutualistas, huelgas y los indicios de ideologías que iban más allá de las reivindicaciones laborales”<sup>635</sup>. Estos inmigrantes trajeron su religión (protestante), su cultura y modo de organización laboral. Constituyeron sin duda un punto de inflexión en el surgimiento del sindicalismo nacional.

Por esta razón, pienso que la primera etapa del sindicalismo dominicano empieza con la intervención armada de los Estados Unidos en el país (1916-1924) y se extiende hasta el año 1929. La segunda abarca toda la dictadura trujillista, con distintos matices a lo largo de estos años (1930-1961). La tercera va desde la muerte de Trujillo en 1961, hasta la promulgación del Código de Trabajo de 1992; fecha que coincide con la caída del socialismo y el desarrollo del sistema neoliberal. Y la cuarta, de 1992 hasta los momentos actuales.

---

<sup>634</sup> Como Guerra de los Diez Años se conoce a la primera guerra escenificada en Cuba en contra del colonialismo español en esa isla.

<sup>635</sup> Paulino Ramos, Alejandro, *movimiento Obrero Dominicano: Cien Años de Historia*, Archivo General de la Nación, disponible en: <http://historiadominicana.blogspot.com/2008/04/historia-del-movimiento-sindical.html>

Discrepo de Hernández Quezada en cuanto a que el movimiento sindical dominicano surge con anterioridad a la invasión de los Estados Unidos, el tipo de organización que se forma en ese momento es de carácter de socorro y ayuda entre sus miembros. Ese prototipo de organización de asociación mutualista, aún existe hoy en el país. Coincido con el autor de referencia en la etapa del sindicalismo dominicano que se inicia con la ocupación americana, la que abarca la era de Trujillo, la que surge tras la muerte de éste. Difiero de Hernández en la extensión que da al periodo que se inicia con la muerte del dictador. No es lo mismo el movimiento sindical dominicano durante los años 1961 al 1992 que desde 1992 a la actualidad.

En la primera de estas dos etapas, especialmente en los años sesenta y setenta del siglo pasado, las reivindicaciones obreras iban a la par con las luchas por la democratización del país. A partir de 1992, el movimiento sindical ha sido impactado por dos hechos o fenómenos importantes, la caída de la Unión soviética y de la gran mayoría de los países socialista con todo lo que esto ha implicado al sindicalismo mundial; y el neoliberalismo.

Como consecuencia de la implementación del modelo neoliberal en el país, a mediados de los años noventa del siglo XX, se privatizaron todas las empresas estatales, las cuales estaban agrupadas en la Corporación Dominicana de Empresas Estatales – CORDE-. Esta agrupación empresarial tenía 26 empresas, de las cuales, tras ser privatizadas, sólo han permanecido tres. Los ingenios azucareros propiedad del Estado dominicano al momento de ser privatizados eran diez, dirigidos por el Consejo Estatal del Azúcar –CEA-. Igualmente se privatizó la Corporación Dominicana de Electricidad – CDE-, aunque posteriormente volvió a ser de capital estatal.

Estas empresas eran las principales empleadoras del país. Con dicho proceso se afectó el modelo productivo dominicano; se destruyeron cientos de sindicatos que agrupaban a los empleados y obreros de estas empresas; y las comunidades en donde estaban ubicadas dichas empresas, no se han recuperado la resaca económica que ha significado el cierre de ellas. Estos acontecimientos han producido un impacto importante en el movimiento sindical dominicano, cambiando su configuración y protagonismo en la escena nacional. A partir de entonces, el sindicalismo dominicano se ha debilitado y su presencia no rebasa los límites de las reivindicaciones internas de las empresas donde opera. Las estadísticas que muestran el bajo nivel de sindicación, son un vivo ejemplo de



ello. La debilidad del movimiento sindical ha provocado que organizaciones de tipo popular y de pobladores, hayan ocupado su espacio social, quedando fuera de todo tipo de participación en los temas de interés nacional.

#### **4.2.2.2. Reseña historia del sindicalismo dominicano**

El modelo de producción capitalista en la República Dominicana se inicia en los años setenta del siglo XIX. Sin embargo, los primeros sindicatos se constituyen en el país en el año 1918, durante la ocupación de los Estados Unidos. El surgimiento de sindicatos en esa fecha, es una reacción tardía de los obreros dominicanos. Cabe consignar que con anterioridad a la fecha señalada, existían organizaciones de carácter mutualista que procuraban establecer lazos de fraternidad entre los asociados. Durante los años de gobierno militar americano se produce en el país una febril actividad sindical. El incipiente movimiento obrero propugna por la disminución de las horas de trabajo, por el pago de salarios atrasados y por la presencia de trabajadores extranjeros en las fábricas. Varias huelgas se escenificaron, como fueron: las de los trabajadores de cigarrillos, panaderos, obreros portuarios y de ingenios azucareros<sup>636</sup>.

Como muestra del desarrollo de la actividad sindical en ese momento en el país y de la necesidad de regular dicha actividad, es la creación en ese año del Departamento de Trabajo, adscrito a la Secretaría de Interior. En esos años, de acuerdo a Hernández Rueda, inician los dirigentes sindicales dominicanos, los primeros contactos con los trabajadores norteamericanos, a través de la Federación de Trabajadores Americanos–AFL-<sup>637</sup>, por sus siglas en inglés. Posteriormente, en 1929 se crea la Confederación Dominicana de Trabajadores –CTD-. Los dirigentes sindicales de esta confederación, pasarían a apoyar la dictadura trujillista, la cual se inicia en 1930, a escaso tiempo de la conformación de dicha confederación de trabajadores.

---

<sup>636</sup> Paulino Ramos, Alejandro, *movimiento Obrero Dominicano: Cien Años de Historia*, op. cit.

<sup>637</sup> Hernández Quezada, Porfirio, *Nociones de Derecho de Trabajo*, Edit. Corripio, Santo Domingo, 1993, p. 539.

El sindicalismo que se desarrollaría durante gran parte de los más de treinta años del régimen de Trujillo, se caracterizó por su apoyo al dictador, quien era el principal empleador del país. A inicio del año de 1940 se produce un cambio de rumbo en una parte importante de los dirigentes sindicales del país. La fundación del Partido Democrático Revolucionario Dominicano –PDRD- en 1941, impulsó el surgimiento de un sindicalismo contestatario al régimen, influenciado por la presencia de exiliados españoles de orientación socialista. En el país había refugiados de la Guerra Civil española que orientaban a dirigentes sindicales y políticos del país. Entre estos, resalta el vasco Jesús de Galíndez, quien luego sería víctima de la tiranía de Trujillo. Expresa Hernández Rueda que los principales líderes del movimiento sindical dominicano de finales de los años cuarenta fueron duramente reprimidos. Algunos tuvieron que abandonar el país, otros fueron encarcelados o asesinados.<sup>638</sup>

Como medio de controlar el tipo de sindicalismo que se empezaba a desarrollar en el país, el gobierno de Trujillo adopta una serie de disposiciones de carácter legal con ese propósito. Dentro de dichas disposiciones están la Ley No. 267 de 1941 que regula y controla a las organizaciones gremiales, sean estas obreras o patronales. Mediante esta ley se establece el carácter local de las asociaciones empresariales y de obreros para impedir que estas organizaciones tuvieran vinculación interprovincial o nacional. Dicha ley colocaba como Presidente Ejecutivo de las organizaciones gremiales de cada provincia, al gobernador provincial, principal representante del Presidente de la República en esa demarcación. Con esta disposición el régimen pretendía controlar el movimiento social dominicano.

En 1942 se constituyen las Cámaras de Comercio, Industria, Agricultura y Trabajo, por medio de la Ley No. 42 de ese año. Forman parte de estas entidades, los presidentes de los sindicatos y gremios reconocidos. Se establece a través de la Ley 637 de 1944, sobre Contratos de Trabajos, el régimen legal que regiría la actividad laboral de modo autónomo. El intenso dinamismo legislativo de la década, concluye en 1948 con la Ley No. 1682 que crea la Secretaría de Estado de Trabajo, estableciéndose por primera vez un ente institucional exclusivo para los asuntos laborales del país.

---

<sup>638</sup> Ibidem., pp. 545-546

Dos elementos confluyen en la intensidad legislativa en materia de trabajo. Primero, la necesidad del gobierno tener bajo su dominio el movimiento sindical, para evitar que las demandas de reivindicaciones laborales no derivaran hacia posiciones de carácter político. El número de obreros industriales se incrementaba, debido a las importantes inversiones que realizaba el dictador dominicano, en fábricas de distinta naturaleza.

Trujillo a su modo diversifica la inversión en el país, creando nuevas industrias o adquiriendo existentes. Dejar que estos obreros por razones de sus intereses laborales tuvieran influenciados y dirigidos por dirigentes sindicales con una conciencia crítica hacia el régimen, resultaba peligroso para la estabilidad de la tiranía. La segunda razón, fue el interés del régimen de dar a apariencia de respeto a la labor sindical y al derecho de los trabajadores, a la luz del contexto internacional que con la finalización de la Segunda Guerra Mundial se empezaba a fraguar.

El dictador dominicano, según Paulino Ramos, intenta en el año 1943 dar vigencia a la Confederación Dominicana del Trabajo, forzando al movimiento obrero organizado a ser parte de dicha confederación como forma de mantener el dominio que otrora había mantenido en el sindicalismo dominicano. En 1946 ocurre la primera huelga de importancia en el país. Este paro se produce en las instalaciones del Central Romana, empresa de capital norteamericano, dedicada al cultivo y producción de caña de azúcar. Esta huelga fue reprimida por el ejército dominicano. Como consecuencia de dicha protesta, se promulga la Ley No. 1105 de ese año, la cual prohíbe que formen parte de un sindicato personas que sean ajenas al oficio u ocupación del gremio en cuestión. Mediante dicha disposición se pretendía impedir que los trabajadores recibieran influencia y asesoramiento de personas que pudieran ponerlos en condición de iniciar jornadas de protestas de reivindicación social.

El dirigente más importante en esta etapa de lucha, fue Mauricio Báez, líder de la Federación Local del Trabajo de Macorís. Mauricio Báez fue secuestrado en la Habana, Cuba en 1950 y nunca se supo de su paradero. Distintas versiones surgieron sobre su desaparición, una de que fue traído al país y asesinado en territorio dominicano, la otra de que agentes del trujillismo le dieron muerte en Cuba.

Tras la muerte de Rafael Trujillo y la caída de su régimen en mayo de 1961, se inicia una etapa nueva en la historia social y política de la República Dominicana, y con ella, un intenso activismo en la actividad sindical. El 17 de septiembre de ese año, surge la Confederación “Frente Obrero Unido Pro Sindicatos Libres”- FOUPSA-. Ésta sería la primera organización sindical de la etapa post-trujillista, y realizaría una importante labor en las luchas democráticas desatadas tras la desaparición de la dictadura, enfrentando a quienes pretendían prolongar el régimen más allá de la muerte del dictador.

En menos de un año, FOUPSA logró despertar la conciencia de parte de la clase trabajadora y organizó a más de cien sindicatos en todo el país<sup>639</sup>. Pero el germen de la división muy presente en la sociedad dominicana, a escasos meses de fundarse FOUPSA, inocularía a esta organización, produciéndose la primera división del movimiento sindical. De dicha división en 1962, surgiría FOUPSA Libre, que pasaría más tarde a denominarse Confederación Nacional de Trabajadores Libres –CONATRAL-. Se forma en ese año también, la Confederación Autónoma de Sindicatos Cristianos –CASC-, que luego sería la Confederación Autónoma de Sindicatos Clasistas –CASC, central sindical que aún existe. En el mismo año se funda la Confederación Sindical de Trabajadores Dominicanos –CESITRADO-. Ésta se refundiría con FOUPSA en el mismo 1962. De dicha unificación surgió la Confederación Nacional de Trabajadores FOUPSA-CESITRADO. En el activo año para el sindicalismo dominicano de 1962, nace también, la Unión de Trabajadores Sindicalizados –La Unión-.

Las razones que motivaron el surgimiento de tantas centrales sindicales y la división de varias de ellas, estuvieron en el control e influencia que sobre dichas organizaciones pretendieron tener los partidos políticos de entonces. Junto a la causa de los partidos políticos, estuvieron, el protagonismo de muchos dirigentes sindicales y la búsqueda de lucro por parte de algunos líderes laborales. Estos fueron los principales motivos que ocasionaron la fragmentación del movimiento sindical de ese momento. La fusión y división de estas entidades se prolonga hasta mediados de los años setenta del siglo veinte. De estas mudanzas, nacería una importante organización sindical, la Central General de Trabajadores –CGT-. La CGT se orientaría bajo la visión, conforme a su

---

<sup>639</sup> Calderón, Rafael, Movimiento Obrero Dominicano 1930-1961, *Realidad Contemporánea* No. 2, p. 125

fundador, Julio de Peña Valdez, citado por Hernández Rueda, de “una línea sindical clasista y científica”<sup>640</sup>.

En 1978, fecha en la que se produce el cambio del autoritarismo o dictadura blanda que representaba Balaguer hacia un régimen de valores democráticos como el que encarnó el Presidente Guzmán Fernández, el sindicalismo dominicano viviría un nuevo momento. En el 1978 nace la Unión General de Trabajadores Dominicanos – UGTD-, organización influenciada por el entonces gobernante Partido Revolucionario Dominicano. En 1979 se funda la Central Unitaria de Trabajadores –CUT-, vinculada al Partido Comunista Dominicano. En 1984 se divide la CGT y surge la CGT Mayoritaria, luego se convertiría en Central de Trabajadores Mayoritaria –CTM-. La UGTD se divide, y de esta surge en 1985, la Central de Trabajadores Nacionalistas –CTN-.

A partir de los años noventa del siglo veinte, se produce un proceso de fusión de las centrales sindicales. En 1991 se crea la Confederación de Trabajadores Unitarios – CTU-, de la suma de la Central de Trabajadores Independientes –CTI-, la Central de Trabajadores Mayoritaria –CTM- y de la Central Unitaria de Trabajadores –CUT-. La integración de estas centrales sindicales conformaría la más poderosa organización sindical del país. En 1992 surge la Central Nacional de Organizaciones de Transporte – CONATRA-. Durante los años ochenta, debido a la crisis generada por el alza de los precios del petróleo, las organizaciones que agrupaban a los operadores del transporte público pasaron a jugar un rol bien activo en las demandas reivindicativas y en las jornadas de protestas. El comportamiento de estos gremios ha sido muy sui generis, porque, aunque se autoproclaman sindicatos, están conformados por asociaciones de propietarios de medios de transporte que sólo velan por sus intereses económicos y no asumen ningún elemento reivindicativo de los operadores y trabajadores de estos medios de transporte. CONATRA fue la primera en proclamarse confederación nacional.

El Consejo Nacional de Unidad Sindical (CNUS), conformado por la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC), la Central General de Trabajadores (CGT), la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD) y la Central de Trabajadores Unitarios (CTU), se constituye en 1998 como un esfuerzo de lograr la

---

<sup>640</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, op. cit. p.547

unidad y el relanzamiento del movimiento sindical dominicano. Sin embargo, este esfuerzo no perduró por muchos años ni logró los frutos esperados de ampliar la base del sindicalismo dominicano. En la actualidad existen tres grandes centrales sindicales, la Confederación Autónoma Sindical Clasistas (CASC), la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS), integrado desde el 2005 por la Central General de Trabajadores (CGT) y la Confederación de Trabajadores Unitarios (CTU) y la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD). Por otro lado, otras centrales sindicales pequeñas, la Unión General de Trabajadores Dominicanos y la Central Institucional de Trabajadores Autónomos (CITA).

El sindicalismo dominicano ha seguido todo el movimiento sinusoidal de la historia dominicana de los últimos cien años. Ocupación extranjera, dictadura, anarquía, crisis económicas y el surgimiento de gobiernos democráticos. Ha luchado y participado junto al pueblo en las conquistas democráticas. En cierto modo, pudo acostumbrarse a los embates internos. Pero no le tocó enfrentar como ahora, factores de naturaleza externa como la globalización neoliberal. Conuerdo con Patricio Frías, consultor de la OIT, sobre que hoy enfrenta el sindicalismo centroamericano no las dictaduras tradicionales, sino una dictadura que se manifiesta “en los mandos en la empresa, o en nuestras propias organizaciones”<sup>641</sup>. Las organizaciones sindicales se encuentran afectadas por el germen del individualismo que corroe la esencia de instituciones de naturaleza colectiva, como deben ser los sindicatos.

#### **4.2.2.3 Debilitamiento del sindicalismo dominicano**

En los últimos años el sindicalismo dominicano ha visto reducida y casi perdida de modo total su influencia en los estamentos de poder político y social de la nación. Gómez Cerda, dedicado estudioso del tema sindical dominicano, expresa que hace alrededor de veinte años que las organizaciones sindicales no realizan manifestaciones masivas, ni

---

<sup>641</sup> Frías F., Porfirio, *El Estado actual del movimiento sindical centroamericano*, OIT, San José, 2003

“huelgas combativas”, viviendo hoy en lo que él denomina “paz laboral”<sup>642</sup>. Considera Gómez Cerda que dicha capacidad de movilización ha producido “disminución de los contratos colectivos y de las condiciones de trabajo, así como la reducción de las conquistas laborales”. Este autor, señala que, en el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, entidad que anteriormente regía el sistema de seguridad social del país, “los trabajadores organizados representaban el 33%, en forma tripartita, ahora son 3, dentro de los 17 miembros del Consejo Nacional de Seguridad Social”<sup>643</sup>. Las organizaciones políticas ni siquiera consideran en sus propuestas electorales, más allá del cliché de aumento salarial, el tema laboral. Mucho menos presentan los partidos políticos dominicanos en sus boletas electorales a representantes de la clase trabajadora. La pérdida de influencia del sindicalismo dominicano es una de las razones que ha provocado que en los últimos gobiernos no hayan considerado como política de Estado la cuestión laboral.

Diversos autores coinciden en señalar el estancamiento del movimiento sindical, la disminución de sus afiliados y la cantidad de centrales sindicales. El debilitamiento del sindicalismo dominicano o su no consolidación en un fuerte movimiento obrero, tiene sus causas en razones endógenas y exógenas. El movimiento sindical dominicano no está al margen de lo que le sucede al sindicalismo mundial, especialmente al de la región en la que está geográficamente enclavado. Sobre las causas internas, existen distintas causas o razones, algo propio de los fenómenos sociales, los cuales son multicausales. Para Hernández Rueda las razones del debilitamiento del movimiento sindical dominicano, es debido a<sup>644</sup>:

- a. Es un sindicalismo de minorías, no de masas. La gran mayoría de los trabajadores dominicanos no están afiliados a ningún tipo de organización gremial.

---

<sup>642</sup> Gómez Cerda, José, *El Sindicalismo Dominicano, central latinoamericana y del caribe de trabajadores jubilados, pensionados y adultos mayores* (clatjupam), 2012, disponible en: <http://clatjupamdominicana.bligoo.es/>

<sup>643</sup> Id.

<sup>644</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, op. cit. p.551

- b. Carencia de líderes hábiles y capacitados. Sobre dicho particular, agrega, que estos líderes sindicales actúan bajo el influjo de banderas políticas lo que limita su visión para encarar los desafíos de su clase.
- c. Los lazos con los partidos políticos o con el gobierno. Con esto el citado autor vuelve a reiterar la influencia del liderazgo político en el sindicalismo.
- d. El contexto de pobreza que envuelve a la clase trabajadora.
- e. La corrupción que se emplea desde el poder para sonsacarlos.
- f. La acción clientelar impulsada desde el gobierno o determinados sectores productivos, lo que hace que una vez consiguen beneficios directos, abandonan las demandas reivindicativas.
- g. Menciona también el doctor Hernández Rueda, el espíritu de llevar quejas sobre conflictos internos a la OIT.
- h. Tras la caída del socialismo se ha variado la agenda reivindicativa, postergando las reivindicaciones colectivas como la mejoría de las condiciones de vida de los trabajadores, por conquistas puntuales de un determinado sector o empresa en particular.

A las causas que expone Hernández Rueda como factores que han debilitado el movimiento sindical dominicano, sin que su orden implique un determinado grado de importancia, se pueden agregar:

- i. El agotamiento del liderazgo sindical. Varios de los principales dirigentes dominicanos han tenido una dilatada carrera en el sindicalismo, rebasando en algunos casos los sesenta años de actividad continua. Esa larga permanencia encabezando de algunas de las principales centrales sindicales ha impedido el desarrollo de un liderazgo renovador que pueda ver con una visión actual los grandes retos del movimiento sindical dominicano.



- ii. Estancamiento en el crecimiento de nuevas organizaciones sindicales. Ausencia considerable en la organización de los trabajadores en los nuevos sectores productivos
- iii. Pérdida de la capacidad de movilización y consecuentemente de su poder de negociación y de representatividad.
- iv. Suplantación por parte de ONG y de organizaciones de corte popular y barrial del papel de los sindicatos.
- v. En el país aún perviven prácticas anti sindicales. La casi totalidad de los empleados públicos carecen de instituciones que representen sus intereses, igualmente, los trabajadores de ramas importantes de la economía, como los de intermediación financiera y los de empresas comerciales.
- vi. El alto peso de la actividad informal en la economía dominicana.

Conforme a cálculos extraídos de la Encuesta de Fuerza de Trabajo del Banco Central de la República Dominicana<sup>645</sup>, al mes de abril de 2016, el 52% de la población ocupada laboraba en actividades ubicadas en el sector informal. Estos datos testimonian el peso de dicha actividad y su consecuente influencia en el mercado laboral formal. Según la citada encuesta del Banco Central, la cantidad de trabajadores privados ascendía al mes de abril de 2016 a 1,381,724 ocupados, cerca de un 32% del total de ocupados del país. Se recuerda que el Código de Trabajo exige veinte o más empleados para poder formar un sindicato. Estas estadísticas evidencian la limitación que tiene una parte apreciable de los obreros para pertenecer a una organización sindical.

---

<sup>645</sup> Banco Central de la República Dominicana, *Encuesta de fuerza de Trabajo*, Departamento de Estadísticas Económicas, disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/estadisticas\\_economicas/mercado\\_trabajo/](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/), fecha de consulta [26/11/2016]

#### 4.2.2.4. Retos del sindicalismo dominicano

a) El sindicalismo dominicano tiene la necesidad como expresa Patricio Frías al referirse al estudio sobre la realidad del sindicalismo en Centro América, “de tener una profunda reflexión sobre su realidad actual”<sup>646</sup>. Antes de iniciar otras tareas, el primer reto del movimiento sindical dominicano es desentrañar sus debilidades, de los elementos que le impiden su desarrollo y que lo colocan como actor secundario frente a los otros actores de la relación laboral del país. Es necesario que determinen la dimensión del rol que juegan en la sociedad y en la defensa de los trabajadores.

b) Reinterpretar la sociedad dominicana y comprender el actual esquema de producción mundial para desarrollar un modelo organizativo atractivo que incluya los nuevos tipos de trabajo asalariado.

El capital a través de la investigación y del estudio de la organización empresarial, ha logrado conseguir innovaciones en la estructura de la empresa. El desarrollo de nobeles estilos productivos ha producido un nuevo tipo de empleo. Para el trabajador organizado poder desarrollar una nueva organización sindical que pueda interpretar los cambios que acontecen en el mundo empresarial, necesita comprender que está ante una nueva relación laboral.

El Estado debe contemplar esta realidad, así como se desarrollaron leyes de protección al trabajo, se necesita que apoye al movimiento sindical en la tarea de elaborar un prototipo de organización sindical. La nueva organización sindical que surja, debe sobrepasar la estructura organizativa fruto de la revolución industrial, modelo orgánico del movimiento obrero que ha regido durante más de cien años. Ahora bien, el sector laboral es el responsable de emprender las iniciativas capaces de provocar un nuevo tipo de entidad sindical, que inserte el actual esquema de producción capitalista. En este sentido el Estado puede apoyar y servir de contrapeso entre en capital y el trabajo, pero no podrá realizar el trabajo que le corresponde a la clase trabajadora, ni ésta podrá hacerlo sino logra involucrar a la sociedad en su conjunto.

---

<sup>646</sup> Frías F., Porfirio, *El Estado actual del movimiento sindical centroamericano*, op. cit. p. 36

c) Enfrentar un movimiento patronal más unificado, mejor organizado con mayor influencia política en las decisiones de Estados.

d) Construir alternativa para motivar la participación de los obreros en la construcción de su propio bienestar y buscar el acompañamiento de la ciudadanía para que le acompañe en las grandes tareas y desafíos que les corresponde asumir.

e) Procurar que las leyes laborales se traduzcan en beneficios para los trabajadores y no que sean letras y textos muertos que en nada influyen en las condiciones de vida de los asalariados dominicanos.

f) Evitar que se modifique el Código de Trabajo para eliminar o disminuir conquistas laborales como el pago del preaviso y cesantía, entre otras conquistas.

g) El movimiento sindical dominicano no puede estar aislado de los sectores sociales, ni del movimiento sindical internacional. El internacionalismo de los trabajadores es hoy más necesario que en cualquier momento. Solo con la cooperación del movimiento sindical mundial, especialmente el de los países regionales, los cuales tienen amenazas en comunes, podrá enfrentar, y más aún, sobrevivir al peligro de aniquilación del movimiento obrero organizado. El sindicalismo nacional necesita establecer alianzas estratégicas con organizaciones sindicales de países desarrollados que son las naciones fuentes de donde proviene una parte importante de la Inversión Extranjera Directa. Esta alianza le permitirá fortalecer la formación de sus dirigentes y compartir experiencias con los directivos de entidades laborales de esas naciones, así como con las organizaciones de cobertura internacional.

#### **4.2.2.5. El sindicalismo dominicano al amparo del Código de Trabajo**

El constituyente dominicano ha reconocido el papel del sindicato en el derecho del trabajo, y por consiguiente, ha plasmado una serie de disposiciones con la finalidad de regular la actividad sindical y garantizar su ejercicio en la República Dominicana.

Los principios III y XII del Código de Trabajo, así como tres de sus libros abordan temas vinculados al sindicato, a su objeto, regulación y medio a través del cual se hacen valer los derechos de las organizaciones sindicales.

El principio III enuncia el objeto de regulación del Código, dentro de cuyas finalidades están, reglamentar las relaciones laborales individuales y colectivas, a través de sus organizaciones representativas, es decir, las patronales y sindicales. El principio XII establece que se reconocen como derechos básicos o fundamentales de los trabajadores, entre otros derechos que se detallan en dicho principio, la libertad sindical. A través del principio XII el constituyente dominicano le confiere a la libertad sindical una connotación de primacía en el derecho nacional.

En cuanto a los libros del Código que se refieren a la actividad sindical y su radio de acción, el libro Segundo aborda lo relativo al convenio colectivo que es uno de los principales objetos de la lucha sindical en la relación laboral. Este libro de los artículos 103 al 128 plantea diversos aspectos del Convenio Colectivo y condiciones de trabajo. El artículo 103 establece que los trabajadores representados por uno o más sindicatos y los empleadores, a través de una o más agrupaciones patronales, son los responsables de establecer las condiciones de trabajo pactadas y consignadas en el convenio colectivo.

El convenio colectivo se extiende desde el inicio de las negociaciones hasta la firma de los puntos concertados. Mediante este instrumento los trabajadores de una o varias empresas definen con sus empleadores los aspectos salariales, las jornadas de trabajo y otras condiciones laborales. Los demás tópicos vinculados al convenio colectivo de trabajo y a los actores con calidad de concertar este tipo de acuerdo, sindicatos y empleadores, son desarrollados en varios artículos del título I de este Libro Segundo del Código de Trabajo.

El Libro Quinto, bajo el título de “De los sindicatos”, trata todos los aspectos vinculados al sindicato como organización, su función, alcance, patrimonio, disolución, entre otros puntos relevantes. El Libro Quinto trata todos los elementos que regulan la actividad sindical en la República Dominicana. El código define al sindicato como “toda asociación de trabajadores o empleadores constituida de acuerdo con este Código, para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes de sus miembros”<sup>647</sup>. De acuerdo a dicha definición, el concepto sindicato abarca por igual a trabajadores como

---

<sup>647</sup> Código de Trabajo de la República Dominicana, art. 317... op. cit.

empleadores, y en dicha definición queda establecido el objeto del sindicato que es mejorar y defender los intereses de sus afiliados.

El término asociación por sí sólo no significa sindicato, sino que la asociación debe envolver a trabajadores o empleadores, y que su fin sea la protección y defensa de sus asociados. Si no contiene los elementos que constituyen la noción de sindicato conforme al Código de Trabajo, puede ser cualquier tipo de agrupación, pero no sindical. Aunque el Código establece el uso del término tanto para empleadores como para trabajadores, su uso se ha generalizado para referirse a las asociaciones de trabajadores y no de empresarios o patronos.

Según Hernández Rueda, las principales reformas que introduce el Código de Trabajo de 1992 con respecto a la actividad sindical, son<sup>648</sup>:

- 1) Permite el sindicato por rama de actividades;
- 2) Consagra el deber de independencia del sindicato frente a los partidos políticos;
- 3) Prohíbe al sindicato aceptar subsidios o ayuda de partidos políticos y organizaciones religiosas;
- 4) Prohíbe al sindicato recibir ayuda de su empleador;
- 5) Abstenerse de toda intervención que limite el ejercicio de la libertad sindical;
- 6) Establece quienes no pueden ingresar al sindicato;
- 7) Robustece la democracia sindical;
- 8) Dispone el registro automático del sindicato para evitar retrasos en trámites burocráticos;
- 9) Indica bajo cuáles condiciones se cancela el registro de un sindicato;
- 10) Incluye el fuero sindical, alcance y limitaciones.

---

<sup>648</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, op. cit. p.551

Las innovaciones que introduce el Código resaltadas por el doctor Hernández Rueda, están contenidas en los diversos artículos del Libro Quinto de dicho código. Se destacan en estos elementos de regulación del sindicato, los aspectos relacionados con el alcance de su afiliación. Cuando dispone que se puedan organizar sus miembros por rama de actividad, profesión u oficio, busca agrupar a miembros con intereses más afines, y por tanto mejorar la defensa de estos asociados.

En lo concerniente a las limitaciones sobre la captación de fondos, pretende impedir todo tipo de influencia que afecte su esencia y finalidad. Cualquier tipo de intervención que se produzca en el sindicato, podría poner en riesgo la libertad sindical, uno de los principales bienes jurídicos tutelados por el Código de Trabajo. Por esta razón de modo taxativo, prohíbe al sindicato recibir ayuda de organizaciones políticas o religiosas, así como de sus empleadores. Igualmente, el Código propugna por el fortalecimiento de la democracia a lo interno de la organización, elemento que confiere legitimidad a sus dirigentes.

El Código dispone de una especie de silencio positivo o reafirmativo, con el fin de evitar que la desidia o desinterés de las autoridades de trabajo demoren la constitución de un sindicato que cumpla con los requisitos establecidos por la ley. Y, por último, éste libro introduce el fuero sindical, su alcance y limitación, cuyo propósito es de conferir a los dirigentes sindicales en el desempeño de sus responsabilidades, de las debidas garantías para el cumplimiento de su rol.

El libro sexto, sobre los conflictos económicos, abarca los temas relacionados a las huelgas y los paros. La huelga es el recurso supremo del que disponen los trabajadores para hacer valer sus pretensiones ante el empleador. Este Libro comprende los elementos jurídicos relacionados con la huelga. El artículo 401 del Código, define la huelga como: “la suspensión voluntaria del trabajo concertada y realizada colectivamente por los trabajadores en defensa de sus intereses comunes”<sup>649</sup>. Mediante este artículo se expresa el reconocimiento de este recurso como medio de defensa de los intereses de los trabajadores. La huelga para que sea legal debe cumplir una serie de requisitos como que sea aprobada por la mayoría de los trabajadores del sindicato de la empresa en

---

<sup>649</sup> Código de Trabajo de la República Dominicana, op. cit.

cuestión; debe ser pacífica, limitada a labores que no pongan en riesgo la vida de personas o la seguridad de la nación o el orden público. Dicho libro, mediante el artículo 407, dispone del procedimiento para ejercer dicho derecho.

Las razones que motivan la huelga deben ser notificados mediante escrito al Ministerio de Trabajo, y debe contener conforme a dicho artículo, los siguientes elementos<sup>650</sup>:

1. Que la huelga tenga por objeto la solución de un conflicto económico o de derecho que afecte el interés colectivo de los trabajadores de la empresa.
2. Que la solución del conflicto ha sido sometida infructuosamente a los procedimientos de conciliación administrativa y las partes o una de ellas no han designado árbitros o no han declarado oportunamente la designación de éstos conforme a lo dispuesto en el artículo 680.
3. Que la huelga ha sido votada por más de cincuenta y un por ciento de los trabajadores de la empresa o empresas de que se trata;
4. Que los servicios que la huelga va a comprender no son servicios esenciales.

#### **4.2.3. Los empleadores**

La otra pata del trípode en que se sostiene la relación laboral dominicana es la patronal o la de los empleadores. Su rol, individual o agrupado en asociaciones patronales, es un elemento fundamental en el desarrollo de la relación laboral.

El Código de Trabajo dominicano considera como empleador a la persona física o moral a quien le es prestado un servicio en virtud de un contrato de trabajo<sup>651</sup>. Conforme al concepto anterior, la categoría de empleador es bastante amplia, lo es el Estado, así como también puede serlo el jefe del hogar que contrata los servicios de un trabajador o trabajadora doméstica. Sin embargo, para los fines del desarrollo del presente acápite, solo será objeto de atención el empleador organizado en instituciones colectivas, cuyo

---

<sup>650</sup> Ibidem, art. 407

<sup>651</sup> Código de Trabajo de la República Dominicana, op. cit.

fin es la representación de los intereses de la clase empleadora en sentido general. Sobre este particular expresa Rafael Alburquerque que “la empresa no es sujeto del Derecho colectivo del trabajo. Lo es el empleador y su organización profesional.”<sup>652</sup> Las organizaciones patronales junto a los sindicatos constituyen los sujetos de derechos colectivos del Derecho del Trabajo. A diferencia del sindicato que se forma en las empresas con más de veinte trabajadores, la organización empresarial se constituye a partir de tres empresas distintas, pero que ejerzan actividades similares o conexas.<sup>653</sup>

Para el Código de Trabajo el objeto del sindicato es la agrupación de trabajadores o empleadores en defensa de sus intereses<sup>654</sup>. El artículo 319 lo deja claramente establecido al expresar que el sindicato puede ser tanto de empresa, profesional. Por tal razón, la libertad sindical abarca uno y otro grupo, es decir, trabajadores y empleadores. En el caso del trabajador, el código admite bajo determinadas condiciones el derecho a huelga. Para el empleador, permite el paro. Al igual que el ejercicio del derecho a huelga, el ejercicio del derecho a paro podrá ser ejercido a condición de ciertos requisitos que consigna el Código. Estas exigencias están consignadas en el artículo 414, y se refieren a que el conflicto que motiva el paro debe ser solo de naturaleza económica; que este conflicto económico ha sido sometido anteriormente a procedimiento de conciliación; y, que los servicios que se van a suspender no sean de naturaleza esencial para el país, como son, el suministro de agua, gas, electricidad, hospitalario, farmacéutico, etc.

#### **4.2.3.1. Compendio histórico del movimiento patronal dominicano**

La organización colectiva de los empleadores o patronos está ligada al desarrollo económico del país y a la necesidad de éstos agruparse para la defensa de sus intereses. Como es conocido, el Estado dominicano nace en 1844 como consecuencia de la separación de Haití. Veintitrés años atrás lo había hecho de España, y tanto de España como de Haití, heredaría una situación económica caótica y de escaso desarrollo comercial e industrial.

---

<sup>652</sup> Alburquerque, Rafael F, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, op. cit. p319

<sup>653</sup> Código de Trabajo, op. cit., art. 323

<sup>654</sup> Código de Trabajo, op. cit., art. 317



La economía de la nueva República dependía del corte de madera, de la cría de ganado vacuno y del cultivo del tabaco. A esta precaria situación económica se agregaba el estado de guerra con Haití, país fronterizo de quien se había separado. Este hecho colocaba a la República Dominicana en una situación de movilización de tropas permanente. Esta realidad se prolongaría por varios años, y sustraería a la producción, la escasa mano de obra que disponía una pequeña nación con tan sólo 126 mil habitantes.

Franklin Franco, citando a José Ramón Abad, señalaba que “el enrolamiento forzado al ejército de cerca de 8 mil cultivadores y peones agrícolas, deterioró seriamente el sistema productivo de la nación”<sup>655</sup>. El profesor Franco Pichardo para evidenciar el atraso económico y social del país al inicio de la república, cita la clasificación de actividades productivas consignadas en la Ley de Patentes de 1845. Esta ley establecía 25 categoría ocupacionales, entre las que estaban las de: boticarios, consignatarios, dueños de casa de trucos y billares, curtidores, licoristas, ebanistas y carpinteros, panaderos, etc. En ella no se indica ningún tipo de ocupación industrial<sup>656</sup>.

Diecisiete años después de la separación de Haití, el país vuelve en 1861 a ser colonia de España. Este episodio de la historia dominicana es conocido como la anexión. Para esa fecha la población dominicana era de 250 mil habitantes, pero igualmente seguía dependiendo de los mismos rubros productivos, madera y tabaco<sup>657</sup>. Es a partir del año 1868 cuando en el país se empieza a producir una actividad realmente capitalista, la producción de azúcar de forma industrial a partir de la caña. El azúcar producido en los nuevos ingenios superaba el antiguo trapiche utilizado de forma secular en la producción azucarera dominicana. Como se expresa en acápites anteriores, dicho proceso fue motivado principalmente por la llegada de capitalistas españoles procedentes de Cuba que huían de los rigores de la llamada Guerra de los Diez Años.

---

<sup>655</sup> Franco Pichardo, Franklin, *Historia Económica y Financiera de la República Dominicana 1844-1962*, 4ta. Edición. Sociedad Editorial Dominicana, 2004. P. 27

<sup>656</sup> Ibidem. p. 28

<sup>657</sup> Ibidem., p. 61

Franklin Franco expresa que “la producción de azúcar de caña comenzó a pasar del trapiche artesanal al ingenio mecanizado movido por combustión, primero a base de leña, y luego al ingenio de vapor a partir de 1874, cuando fue introducida la primera máquina de ese género”<sup>658</sup>. Ese momento sirve de partida al desarrollo de una actividad empresarial que sobrepasa el borde de lo artesanal. Sin embargo, estas empresas eran de dueños individuales y no de compañías, por lo que se infiere que, si no tenían la cultura de asociarse para fines comerciales, menos lo harían con propósito gremial.

A finales del siglo XIX, la industria azucarera dominicana atravesó por una profunda crisis debido a las innovaciones tecnológicas introducidas en la producción de azúcar de remolacha en Europa. Este hecho afectó significativamente la economía del país y el vigor comercial de los ingenios azucareros de décadas anteriores. La actividad industrial y comercial de la República Dominicana a inicios del siglo XX continuaría siendo débil. El “Directorio de la República Dominicana” publicado en 1907 por Enrique Dechamps, en cita extraída del comentado texto de Franklin Franco, confirma el poco desarrollo industrial y comercial del país. Santo Domingo, principal ciudad, conforme a dicho directorio, tenía para ese año apenas 20 mil habitantes y su actividad comercial se componía básicamente de 19 zapaterías, 10 peleterías, 3 talabarterías, 11 tabaquerías, 3 chocolaterías, 2 jabonerías, 8 panaderías, 1 fábrica de galletas, 1 fábrica de ladrillos, entre otras industrias más bien artesanales<sup>659</sup>.

Los primeros dieciséis años del siglo XX fueron de convulsión y anarquía. Entre 1900 y 1916, el país tuvo dieciséis gobiernos. Este hecho afectaría el desarrollo de la actividad comercial y el establecimiento de una clase empresarial numerosa y con capacidad de influir en las decisiones nacionales como frente social. Aunque el gobierno de los Estados Unidos decide invadir el territorio nacional en 1916, desde 1905 mantenía el control de las recaudaciones aduanales.

La ocupación militar de los Estados Unidos se prolongó por ocho años (1916-1924). En 1920 el gobierno americano realiza el primer censo de población, conforme al cual, la República Dominicana tenía 894,665 habitantes. De esa cantidad de personas,

---

<sup>658</sup> Ibidem., p. 91

<sup>659</sup> Ibidem., pp. 183-184

el 83.4% vivía en la zona rural y el 16.6% residía en la zona urbana. Como señala Franco, la actividad industrial, salvo la industria azucarera de capital americano, continuaba siendo artesanal<sup>660</sup>. Las tropas de ocupación pensando en una estadía más larga de la que duraron y como modo de contra- insurgencia, efectuaron la más importante inversión en infraestructura realizada en el país. Para 1922, de acuerdo a Franklin Franco, habían construido 415 kilómetros de carreteras y construido o rehabilitado los principales puertos del país<sup>661</sup>.

La dictadura del general Trujillo se inicia en el año 1930 y se prolongó por más de treinta años (1930-1961). El control del régimen no fue solo en lo político, sino también en lo económico, razón que impidió el establecimiento y desarrollo de un empresariado independiente. La mayoría de la actividad comercial y empresarial del país estuvo durante ese tiempo en manos de Trujillo y de sus allegados. Franklin Franco, destaca que en el año 1937, el dictador dominicano concentraba las siguientes actividades: Monopolio de la sal; dueño de la principal fábrica de calzado, de cigarrillos; empresa marítima; empresa distribuidora de vehículos y repuestos, entre otros tipos de negocios<sup>662</sup>.

Un dato importante proporcionado por Franco que ayuda a entender la evolución industrial del país, a comprender la historia de la relación laboral en la República Dominicana, y con ello del desarrollo del movimiento sindical y empresarial, es el siguiente. En 1937 el parque industrial dominicano tenía 1,342 empresas, con una inversión de algo más de 62 millones de dólares. De estos, más de 51 millones de dólares, correspondían a la empresa azucarera, el resto se distribuía entre las demás industrias. En esas empresas trabajaban 31,956 trabajadores, de cuya cantidad, 21,370 lo hacían en ingenios azucareros<sup>663</sup>. El país dependía casi totalmente de la industria de azúcar de caña, que era básicamente de capital norteamericano. Para 1946, fecha en la que se constituye la primera entidad patronal de la República Dominicana, el número de

---

<sup>660</sup> Ibidem., p. 229

<sup>661</sup> Ibidem., p. 232

<sup>662</sup> Ibidem., p.271

<sup>663</sup> Ibidem., p. 282

empresas era 3,002, con una inversión de más de 84 millones de dólares y con una población laboral de 48,151 trabajadores.

A mediados de los años cuarenta el poder político y económico de Trujillo se consolida y dicha consolidación se manifiesta en el plano económico a través de la constitución de importantes empresas. En el periodo comprendido entre los años 1945-1955, surgen industrias como las de cemento; Molinos Dominicanos de producción de harina de trigo, insumo para el pan y las pastas; la Chocolatera Industrial; Industria Nacional de Vidrios; Pinturas Dominicana; Industria Nacional del Papel, entre otras<sup>664</sup>.

Durante los años cincuenta, Trujillo continuó acrecentando su influencia en la economía nacional, llegando a tener el control del 60% de la actividad industrial del país. Esta situación se extendería hasta la caída del régimen en 1961. Es tras la muerte del dictador cuando se empieza a gestar un empresariado con fisonomía propia, del cual formaron parte algunos de los socios de Trujillo. Varios de los asociados y testaferros del dictador, lograron salvar las empresas que dirigían de las confiscaciones que afectaron a muchos de los negocios de Trujillo. Otros empresarios, emprendieron actividades económicas a la luz de la nueva realidad económica y social del país.

Las antiguas empresas de Trujillo, una parte pasó a manos de empresarios particulares, pero la mayoría de éstas, permanecerían bajo el control del gobierno dominicano. El cambio de rumbo que significó para la República Dominicana la muerte de Trujillo, tuvo repercusión directa en los distintos ámbitos de la vida nacional. Se fortaleció el movimiento obrero-sindical, pasando a tener relevancia en los acontecimientos políticos y sociales que se desarrollarían en el país a partir de entonces. Lo propio aconteció con el sector empresarial, el cual se fortaleció y pasó a tener un papel relevante en los asuntos de estados.

Como signo de estos cambios, se crea en 1962 la Asociación de Industria de la República Dominicana. Esta asociación surge con el propósito de “fortalecer el desarrollo de las industrias existentes y la promoción y la creación de otras nuevas hasta que el

---

<sup>664</sup> Asociación de Industrias de la República Dominicana, *50 Años de Desarrollo Industrial*, Editora Amigo del Hogar, Santo Domingo, 2012

país alcance una industrialización”<sup>665</sup>. Es oportuno resaltar lo expresado por Franklin Franco en la citada obra, sobre la razones que llevaron al empresariado dominicano en asociarse, éste autor expresa que: “Aunque no lo expresaron públicamente, los industriales se unificaron no solo con propósitos económicos, sino también políticos, pues una parte de la cúpula empresarial acusada de haber estado asociada a la dictadura y que no fue afectada con las confiscaciones de 1961, se sentía amenazada”.

Continúa expresando dicho autor: “Los industriales se asociaban, además, para constituirse en grupo de presión para que el gobierno ampliara la política de protección a la industria, y para poder influir en la orientación general de la política económica del Estado”. Este grupo de empresarios organizados en esa entidad patronal, fue un factor clave en el derrocamiento del gobierno del profesor Juan Bosch en 1963.

Fruto de la presión ejercida por el sector empresarial y por la visión de los gobiernos dominicanos de lograr la industrialización del país mediante la sustitución de importaciones, el gobierno de Joaquín Balaguer promulgaría en el año 1968 la ley 299 sobre incentivo industrial.

Desde antes de la promulgación de esta ley, los gobiernos surgidos después del derrocamiento del régimen de Trujillo, darían cuantiosos recursos al sector empresarial en exoneraciones aduanales y en exenciones fiscales. Esta situación se prolonga hasta la actualidad. Un ejemplo de ello es la exoneración en el pago de impuesto de combustibles que se le otorga a las principales empresas del país, situación que provoca una importante disminución en los ingresos del Estado dominicano.

Numerosos artículos han tratado a lo largo de los años el tema de los incentivos que los gobiernos dominicanos han otorgado al empresariado. Esta situación de privilegio de este sector socio-económico, evidencia el poder que tienen en la vida nacional. Sobre este particular, el articulista de temas económicos, Elvis Valoy, indica que: “Creemos llegado el momento en que cada quien pague al Estado Dominicano la obligación impositiva que le corresponde, y de esa manera el gobierno reciba los recursos necesarios para sus planes de desarrollo y progreso, y superar el capítulo

---

<sup>665</sup> Ibidem., p. 306

de que únicamente la clase media tribute al fisco, mientras la todo poderosa clase empresarial exhibe una historia de impunidad arancelaria”<sup>666</sup>.

A diferencia del movimiento sindical dominicano que ha disminuido su influencia en los distintos aspectos de la vida nacional, el movimiento patronal mantiene la ascendencia adquirida a raíz de la muerte de Trujillo en 1961. En la medida que crece y se diversifica la actividad productiva del país, se incrementa el número de organizaciones patronales que representan los intereses de esos sectores productivos organizados. La más reciente estadística de la cantidad de empleadores registrados en la Seguridad Social como cotizantes, indica que dicho número alcanza a 71,203 empleadores activos registrados<sup>667</sup>. Conforme a esta fuente, el 94.7% son empresarios ubicados como micro, pequeños y medianos. Es decir, empresas con menos de 50 trabajadores.

El movimiento patronal dominicano se bate hoy en dos grandes jornadas de lucha, una que procura la modificación del Código de Trabajo para la eliminación del pago del auxilio de cesantía. Este pago funciona como indemnización por el ejercicio del derecho al desahucio por parte del empleador en perjuicio del trabajador. La otra jornada es la eliminación del monopolio impuesto por los transportistas de cargas y de pasajeros en el país, por medio de las organizaciones que agrupan a los operadores de estos tipos de transporte.

Con la finalidad de revisar el Código de Trabajo, el presidente de la República a través del Decreto No. 286-13 de fecha 2 de octubre de 2013, crea una comisión responsable de revisar este instrumento regulador de las relaciones laborales en el país. Uno de los considerandos del referido decreto, expresa la necesidad de reformar del Código, basado en la promulgación de la ley No. 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social y la entrada en vigencia del DR-CAFTA, ameritan la revisión del actual código, a fin de “garantizar el afianzamiento del sistema de seguridad social” y de “mejorar los niveles de competitividad de la nación”.

---

<sup>666</sup>Valoy, Elvis, ““De la Ley 299 a la Reforma”, Periódico El Nacional, 10/11/2012, , disponible en <http://elnacional.com.do/de-la-ley-299-a-la-reforma/>, fecha de consulta [12/12/2016]

<sup>667</sup> Tesorería de la Seguridad Social, Departamento de Estadísticas, disponible en: [http://www.tss.gov.do/pdf/inf\\_stats4-2014.pdf](http://www.tss.gov.do/pdf/inf_stats4-2014.pdf)

Aún no ha concluido el proceso de consulta y de negociación que lleva a cabo la comisión revisora, pero el sector empresarial, promotor de la reforma, plantea sustituir el pago de las indemnizaciones laborales estatuidas en el código, por un seguro de desempleo. El alegato de los empresarios es que dicho pasivo laboral afecta los niveles de competitividad de la empresa dominicana. Refuerzan sus argumentos, aduciendo que por este factor están en desventaja con las demás naciones parte del DR-CAFTA. Sobre estos argumentos nos hemos referido en otro apartado de este trabajo, manifestando nuestro desacuerdo con este planteamiento, el cual afecta derechos adquiridos de los trabajadores dominicanos y de buscar el aumento de la competitividad a costa del derecho de los trabajadores.

En cuanto a la lucha con los sindicatos o federaciones de transportistas, los empresarios a través del CONEP interpusieron un recurso de amparo de cumplimiento ante el Tribunal Superior Administrativo- TSA-. A través de esta acción legal, los empresarios demandan al Estado dominicano el cumplimiento de la ley 578-65 en contra del establecimiento de monopolios en el transporte de cargas y de otro tipo en la República Dominicana. Así como la aplicación de la ley 290-66 sobre libre competencia, entre otras leyes. El 15 de diciembre de 2016 el TSA falló acogiendo parcialmente la acción incoada por el CONEP y conmina al Estado dominicano por intermedio de los Ministerios de Trabajo, Turismo y Defensa al cumplimiento de los artículos de estas leyes que prohíben la práctica monopólica en el país<sup>668</sup>.

#### **4.3.1.1 Principales entidades patronales de la República Dominicana**

Son diversas y múltiples las organizaciones empresariales conformadas en el país en los últimos veinticinco años. Los empresarios se han organizado atendiendo a diversos criterios, como son:

- a) Por tipo de actividad, dentro de estas están organizaciones como la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana- ASONAHORES-, fundada en 1962, la cual aglutina a la mayoría de los establecimientos del sector

---

<sup>668</sup> El Día, *Tribunal acoge recurso*, edición impresa, 16/12/2016, p. 18

- turismo y afines; o, como la Asociación Dominicana de Zonas Francas – ADOZONA-, constituida en agosto del 1988.
- b) Por ubicación geográfica, en este renglón están, ente otras, la Asociación de comerciantes e Industriales de Santiago, ACIS, fundada en 1961; y la Asociación de Empresas de Herrera – AEIH-, fundada en 1971. De esta organización cabe destacar que en su seno se desarrolló un empresariado con preocupación social, que se ha puesto de manifiesto en momentos importantes de la vida nacional.
  - c) Por género, como la Asociación Dominicana de Mujeres Empresarias –ADME-, constituida en julio de 1997.
  - d) Por edad, la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios –ANJE-, reservada para jóvenes gerentes o empresarios en edad comprendida entre 21 a 41 años. Esta entidad surge en 1978, cuya misión es “Catalizar de forma efectiva, enérgica, continua e innovadora, el pensamiento de los líderes empresariales jóvenes, para crear propuestas y reformas que aporten soluciones a los retos que afectan el clima empresarial”.<sup>669</sup> ANJE es uno de los grupos empresariales más activo en participar en los debates nacionales y en asumir posiciones sobre los principales temas económicos y políticos del país.

Las amplias gamas de organizaciones patronales existentes en República Dominicana no solo obedecen a la natural necesidad de agruparse de estos entes diversos, sino también al fraccionamiento que ha afectado al movimiento empresarial dominicano. Esta segmentación, que como vimos también afecta al movimiento obrero, no es exclusivo de las organizaciones laborales, sino que afecta a entidades como las patronales, cuyos intereses son bien definidos y comprendidos por sus actores. Para

---

<sup>669</sup> Asociación de Jóvenes Empresarios –ANJE-, disponible en: <http://www.anje.org/app/do/sobre-anje/enfoque.aspx>



Hernández Rueda la división de los empresarios en su rol orgánico, es porque están “más atento al favor oficial que a los intereses de su clase”.<sup>670</sup>

En una economía pequeña como la dominicana, el peso del Estado es muy grande, y son muchas las actividades que desarrollan estos sectores con vinculación directa o indirecta con el gobierno. Pero independientemente de esto, debe servir de motivación para los científicos sociales, analizar las razones de por qué el germen de la división afecta tanto a las organizaciones dominicanas, sean estas de naturaleza política, sociales, culturales, académicas, empresariales, etc.

Dentro de esta multiplicidad de instituciones que aglutinan a la clase empresarial dominicana, se distinguen por su tiempo y su incidencia como grupo de presión que sobrepasan la representación de sus intereses sectoriales, organizaciones como la Confederación Patronal de la República Dominicana –COPARDOM- y el Consejo Nacional de Hombres de Empresa –CONEP-

### **Confederación Patronal de la República Dominicana**

Dentro de las diversas asociaciones de empleadores existentes en el país, la Confederación Patronal de la República Dominicana – COPARDOM- es la más antigua y el organismo de mayor representatividad de los empleadores. Fundada en septiembre de 1946, es la única organización patronal inscrita en el Ministerio de Trabajo, las demás organizaciones de empleadores funcionan como asociaciones sin fines de lucro, regidas por la Ley 122-05 que rige este tipo de órgano, la cual derogó la Ordenanza Ejecutiva No. 520, del 26 de julio de 1920.

COPARDOM representa a los empleadores dominicanos ante el Consejo Nacional de Seguridad Social, el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, el Consejo Consultivo de Trabajo, el Comité Nacional de Salarios, la Comisión Nacional de Empleos, el Instituto de Formación Técnico Profesional, el Consejo de Seguridad y Salud Ocupacional. Igualmente, designa los vocales que en representación de los empleadores participan en las audiencias que celebran los juzgados de trabajo.

---

<sup>670</sup> Hernández Rueda, Lupo, Manual de Derecho del Trabajo, op. cit. p.541

En el plano internacional COPARDOM representa a los patronos dominicanos en la Organización Internacional del Trabajo –OIT- y en la organización Internacional de Empleadores – OIE-.

Como se observa, este órgano patronal es el vocero de los intereses de la clase empresarial en los espacios institucionales de conformación tripartita. Sin embargo, otros órganos de asociación empresarial han sido los principales protagonistas en las discusiones y pactos concertados en las últimas décadas en el país. Este papel principalmente lo han jugado el Consejo Nacional de la Empresa Privada -CONEP- y la Asociación de Industriales de la República Dominicana.

### **Consejo Nacional de la Empresa Privada**

El Consejo Nacional de la Empresa Privada-CONEP-, es una de la principal entidad empresarial del país, fundado en 1964, está constituido por cerca de 90 empresas y asociaciones empresariales. En las últimas décadas ha sido una de las organizaciones de empresarios más activas en el acontecer económico y político del país.

El CONEP define su misión como de “liderar el fortalecimiento del sistema de libre empresa, participando activamente como agente de cambio y transformación en la consolidación de la democracia y sus instituciones, para promover el desarrollo económico y social de la nación dominicana”<sup>671</sup>. Dentro de sus objetivos, tiene:

- La defensa, el desarrollo y la diversificación de la economía nacional basados en el sistema de la empresa privada y de la libre iniciativa, dentro de un orden jurídico que garantice los derechos fundamentales del hombre.
- La representación, significación, apoyo y defensa de sus miembros, conforme a los Estatutos y a lo que disponga la Asamblea General de Miembros, la Junta Directiva y el Comité Ejecutivo.

### **Asociación de Industriales de la República Dominicana-AIRD-**

---

<sup>671</sup> Consejo Nacional de la Empresa Privada, disponible en: <http://www.conep.org.do/es/sobre-el-conep>

La Asociación de Industriales de la República Dominicana fue fundada el 7 de abril de 1962, constituida por 59 empresarios. Esta entidad nace en medio de los cambios socioeconómicos que se suscitan en el país tras la muerte de Trujillo. El ajusticiamiento del dictador dominicano marcaría en la historia de la nación el fin de una etapa y el inicio de otra. Los empresarios dominicanos como otros sectores de la vida nacional, tenían la necesidad de erigir un espacio que sirviera de presión para la consecución de sus objetivos y la preservación de los intereses que empezaban a construir. La AIRD jugaría este papel, y desde entonces, tiene una marcada incidencia en la vida social de la República Dominicana.

La visión desarrollista de los gobiernos dominicanos que surgieron a partir de 1961 estuvo influenciada por el modelo de la CEPAL de sustitución de importaciones. Los industriales asociados en la AIRD representaban el sector económico que serviría de sostén a las iniciativas de políticas económicas encaminadas a la industrialización del país a través de la sustitución de importaciones.

La AIRD define en su obra publicada con motivo de la conmemoración de sus 50 Años, que: “El objetivo inicial de la IRD fue tratar de conseguir que el gobierno promulgara una ley mediante la cual la industria nacional pudiese contar con un contexto favorable para competir con productos importados, sin que para ello tuviese que recurrir a los contratos individuales, algunas veces discriminatorios, que se usaban durante la dictadura”<sup>672</sup>. Esto, junto a la presión que ejercieron desde su posición de nuevos integrantes de la oligarquía, le facilitarían la obtención de importantes beneficios.

El sector industrial a lo largo de los años sería uno de los que más beneficios obtendría de los gobiernos dominicanos. Leyes como la No. 4 de Protección e Incentivo industrial de 1963, la 299 de 1968; la No.145 de 1983 que modifica artículos de la 299; y la Ley No. 409, sobre Fomento, Incentivo y Protección Agroindustrial de 1982. A través de estas leyes, las cuales pueden ser consideradas como conquistas del sector industrial organizado, obtendrían de forma directa o indirecta, miles de millones de pesos en incentivos o exenciones fiscales.

---

<sup>672</sup>Asociación de Industrias de la República Dominicana, *50 Años de Desarrollo Industrial*, op. cit., p. 44

En 1963, el gobierno de facto que sustituyó al derrocado presidente Juan Bosch, denominado triunvirato, utilizaría la Ley No. 4 de 1963, para favorecer a personas ajenas a la actividad empresarial, situación que en ocasiones afectaba a determinados industriales. Ese hecho provocó que los industriales hicieran ingentes esfuerzos para que se derogara esa ley y se elaborara otra. Esta ley sería posteriormente sustituida por la Ley 299 de 1968, la cual estaría vigente hasta el 1983. La Ley 145 de 1983, introduce modificaciones a la antigua ley 299 de protección industrial.

La modificación de la Ley 299 se produce en medio del impacto creado, primero por los efectos de la crisis petrolera de 1979-1981, lo que provocó una aguda situación de recesión, acompañada por una generalizada inflación en la economía mundial. En el país se abrió el debate en torno a la modificación de la antigua Ley 299 sobre Protección e incentivo industrial. Los industriales temían que con la aprobación de una nueva ley pudieran beneficiarse sectores económicos ajenos al quehacer industrial, y al mismo tiempo, temían que se modificaran los beneficios que por años les había otorgado dicha ley. Finalmente, el presidente Jorge Blanco procedió el 22 de junio de 1983 a promulgar la Ley No. 145. Esta nueva ley, introdujo modificaciones en los literales (a) y (c) de la ley 299, que igualaban las exenciones impositivas para las industrias similares, manteniendo la misma clasificación de la ley anterior. Los industriales consignan este hecho como un triunfo para su sector<sup>673</sup>.

Otra de las grandes leyes obtenidas por los industriales fue la ley No. 409, sobre Fomento, Incentivo y Protección Agroindustrial, promulgada el de enero de 1982. Durante varios años y en distintos gobiernos los industriales propusieron el establecimiento de un régimen de incentivo fiscal al sector agroindustrial. Aducían que la Ley 299 solo servía de elemento de estabilización y de garantía a la inversión industrial, pero que dada la importancia para el país de procesar algunos de sus insumos agrícolas se necesitaba una ley que motivara a la inversión en ese ramo de la economía. Esta ley cubriría bajo su régimen de exenciones fiscales, las actividades provenientes del procesamiento de materias primas agrícolas, pecuarias, cazas y forestales<sup>674</sup>.

---

<sup>673</sup>Asociación de Industrias de la República Dominicana, *50 Años de Desarrollo Industrial*, op. cit., p. 59

<sup>674</sup> Ibidem., pp. 62,64,65,66

Como consignan los propios industriales, “La Ley 299 y la agroindustrial no fueron las únicas herramientas utilizadas para lograr el despegue de la industria nacional, pues en su etapa incipiente, diferentes gobiernos también fueron ofreciendo otras facilidades y estímulos a los industriales para que pudiesen competir con productos manufacturados provenientes de naciones que habían alcanzado un mayor grado de desarrollo tecnológico y una mayor productividad de su mano de obra”<sup>675</sup>. Dentro de estos beneficios más allá de lo previsto en las leyes señaladas, estuvo la creación del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico- FIDE- en 1966. Mediante dicho fondo, se otorgaron créditos blandos a los sectores productivos, especialmente al industrial y al agrícola, a través de una ventanilla de financiamiento del Banco Central.

Igualmente, la creación de la Corporación de Fomento Industrial-CFI- se enclava dentro de las iniciativas gubernamentales para promoción del sector industrial. La CFI se creó en 1962, y surgió para administrar los bienes industriales propiedad de Trujillo, y a través de ellos, promover el desarrollo industrial del país. Este organismo estatal aún funciona, adoptando en el 2007 el nombre de PROINDUSTRIA, bajo el mismo criterio de apoyo y promoción a la industria nacional.

Una de las iniciativas gubernamentales que mayores aportes haría al sector industrial, fue el beneficio cambiario del que por décadas se favoreció este sector, mediante una tasa de cambio privilegiada con respecto al dólar norteamericano. Cualquier sector económico que comprase divisas lo hacía al amparo del mercado el cual osciló entre los años 1966 hasta el 1980, en una prima del 15% y 20%. Para las inversiones industriales y las compras de materias primas la tasa era paritaria, es decir de un peso por dólar. Este incentivo cambiario se concedía a través del Banco Central. Se mantuvo hasta 1985, fecha en que el gobierno dominicano se vio precisado a eliminar este privilegio cambiario.

La decisión del gobierno de abrogar el incentivo cambiario otorgado al sector importador, fue fruto de los ajustes económicos que tuvo que realizar como consecuencia de la firma de un acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional. Este momento sería un punto de inflexión en la economía dominicana, puesto que significaba el

---

<sup>675</sup> Ibidem., p. 70

agotamiento del modelo de sustitución de importación, vigente desde principio de los años sesenta del siglo veinte. A partir de esta fecha, la cual tiene una vinculación directa con el Consenso de Washington, se inicia el desarrollo de un nuevo modelo económico en la República Dominicana, basado en la economía de servicios. Mediante el nuevo modelo económico, no sería el sector industrial el que más se beneficiaría, sino el sector importador, las zonas francas y el turismo.

A lo largo de los años la AIRD se constituiría en la principal agrupación de industriales del país y en una de las principales organizaciones empresariales, con un peso preponderante en la vida nacional. La AIRD está constituida por los más importantes representantes de los subsectores industriales de la República, como son: Sector Alimentos y Bebidas, Agroindustrial, Farmacéutico, entre otros<sup>676</sup>.

La AIRD representa a los industriales dominicanos en distintos espacios gubernamentales, como el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, el Consejo Nacional de la Seguridad Social, Oficina Nacional de Propiedad Industrial, entre otros tantos; ante organizaciones internacionales como la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas y la Asociación de Industriales Latinoamericanos. A nivel de organizaciones privadas nacionales, como el Consejo Nacional de la Empresa Privada, Confederación Patronal de la República Dominicana, Red Nacional de Apoyo Empresarial a la Protección Ambiental y la Comisión Empresarial para las negociaciones internacionales.

Desde el punto de vista productivo, el sector industrial sigue jugando un papel importante en la economía dominicana, pero lamentablemente el país no dio el paso hacia la industrialización, sino que se ha convertido en una nación dominada por la economía de servicio. La actividad industrial que se desarrolla en los complejos de zonas francas no incide de modo directo en el desarrollo del país, por el tipo de régimen especial en que operan y el predominio de industria de escaso valor agregado.

La AIRD conforme a su propia definición, tiene como misión, “defender, representar, apoyar y promover al sector industrial dominicano para impulsar el

---

<sup>676</sup> Asociación de Industrias de la República Dominicana, disponible en <http://www.portalindustrial.net/index.php/aird/quienes-somos/que-es-la-aird>

desarrollo sostenible de la República Dominicana. Y su visión es de “ser la organización líder y representativa de todo el sector industrial dominicano, para garantizar la competitividad y el crecimiento del sector productivo en un ambiente de libre empresa y globalización”<sup>677</sup>. A través de estos postulados la AIRD ha pretendido estar preparada para la globalización neoliberal, proceso que sin duda afecta el desarrollo de sus afiliados. El neoliberalismo desdice lo expresado por el economista alemán Friedrich List, citado en la obra editada por la AIRD, de que “la competencia sólo es posible entre economías fuertes”<sup>678</sup>.

#### **4.3.1.2 El Sector empleador en los procesos de negociaciones de la integración comercial de la República Dominicana**

Con la conclusión de las negociaciones llevadas a cabo en la Ronda Uruguay del GATT a mediados de los años noventa del pasado siglo, la República Dominicana inicia acelerado proceso de negociaciones comerciales en la arena internacional. A diferencia del sector laboral, los empresarios estuvieron activos en dicho proceso y jugaron un papel de principalía en la presión ejercida al gobierno dominicano que participaba en estos procesos de concertación comercial.

En 1994, el sector empresarial contrata a los reputados economistas dominicanos, Bernardo Vega y Carlos Despradel, para la realización de un estudio en el que se analizaran las alternativas de integración de la economía dominicana. Esta investigación determinó que la República Dominicana debía iniciar un proceso de apertura, concertando acuerdos de libre comercio con el Mercado Común Centroamericano y con los Estados de la Comunidad del Caribe-CARICOM<sup>679</sup>.

Como producto del interés del empresariado nacional de darle seguimiento al proceso de apertura comercial que iniciaba el país, éstos crean la Comisión Empresarial de Negociaciones Internacionales-CENI-, para darle seguimiento a este tema. Los empresarios estuvieron presentes en el primer Tratado de Libre Comercio en que

---

<sup>677</sup> Asociación de Industrias de la República Dominicana, op. cit.

<sup>678</sup> Asociación de Industrias de la República Dominicana, 50 Años de Historia, op. cit., p.31

<sup>679</sup> Ibidem., p. 96

participaba el país, este fue concertado con Centro América. Este acuerdo entró en vigencia en el 2001, y así la economía dominicana derribaba sus fronteras arancelarias a las naciones centroamericanas. Los empresarios dominicanos expresan que en dicho proceso de negociación la República Dominicana quedó en desventaja frente a Centro América, la cual tenía una experiencia acumulada que no poseía el país.<sup>680</sup>

Los industriales dominicanos sostienen que el país ha estado en una situación desfavorable con respecto a Centro América en el intercambio comercial que llevan a efecto estas naciones. Para corroborar este señalamiento, señalan las estadísticas ofrecidas por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana-SIECA- de 2011. De acuerdo a dichas estadísticas, en el 2011 los países de Centro América exportaron hacia la República Dominicana 465.8 millones de dólares, y la República Dominicana hacia ellos, solo 169.2 millones de dólares<sup>681</sup>. Esta situación de déficit en la balanza de pago entre el país y Centro América no ha variado. En el 2015 el Observatorio Dominicano de Comercio Internacional-ODCI-, al analizar en ese año el intercambio comercial entre el país con este bloque comercial, observaban que las exportaciones dominicanas hacia esa región son ocho veces menores que la que ella produce hacia la República Dominicana<sup>682</sup>.

En las negociaciones llevadas a efecto entre República Dominicana y las naciones del Caribe, a través de la Comunidad del Caribe-CARICOM-, el empresariado dominicano también estuvo presente. Como muestra del seguimiento del sector empleador en este acuerdo comercial, caben citar las aseveraciones de los industriales, quienes expresan que: El interés de la AIRD en este proceso fue evidente, por lo que gracias a su empuje se logró que el protocolo de este acuerdo fuera suscrito el 28 de abril del 2000, por el secretario de Relaciones Exteriores de República Dominicana y el Secretario General de CARICOM<sup>683</sup>.

---

<sup>680</sup> Ibidem., p. 99

<sup>681</sup> Ibidem., p. 99

<sup>682</sup> Observatorio Dominicano de Comercio internacional, disponible en: <http://odci.org.do/dr-cafta-republica-dominicana-y-centroamerica-ante-estados-unidos/>, fecha de consulta [25/12/2016]

<sup>683</sup> Asociación de Industrias de la República Dominicana, *50 Años de Historia*, op. cit., p. 101



Los empresarios también tuvieron una destacada participación en la firma del DR-CAFTA. Especial presión ejercieron los empresarios de zonas francas, quienes entendían que, si el país quedaba fuera del proceso de negociación del TLC, iniciado para el 2002, los Estados Unidos y Centro América, que darían en desventaja con respecto a Centro América. El sector textil, al inicio de esas conversaciones representaba el 50% de las exportaciones dominicanas hacia los Estados Unidos. Para este sector era de vida o muerte la incorporación del país a dicho proceso, y, en consecuencia, junto a todo el empresariado lograron la incorporación del país a estas negociaciones, que derivarían en la firma del DR-CAFTA. La inserción del país en un proceso de negociación que estaba en marcha, no fue fácil, por lo que muchos califican que para la República Dominicana fue un acuerdo de adhesión.

Para los industriales y el sector empresarial no era sencillo conciliar el interés de tantos sectores envueltos. Los industriales al evocar este momento en las memorias de su fundación, expresan que: “Estas negociaciones comerciales con una de las principales potencias mundiales requirió grandes esfuerzos a lo interno de la AID para poder presentar una posición negociadora coherente con los intereses del sector, lo cual no fue una tarea fácil, dado los conflictos internos que se presentaron entre sus miembros, los cuales tuvieron que ser conciliados, previo a las negociaciones”<sup>684</sup>. El gobierno dominicano incluyó dentro de la comisión negociadora oficial, una representación de los más destacados representantes del sector empresarial. Este tratamiento no se les dio a los representantes del sector laboral.

En el 2007, el país concertó un acuerdo comercial con la Unión Europea, denominado EPA. La República Dominicana, igual que la necesidad que tenía de firmar un acuerdo comercial con los Estados Unidos, debido a que finalizaban los privilegios que beneficiaban al país con esta nación, mediante la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. En el caso de la Unión Europea, se estaba llegando al fin de las facilidades que dicha comunidad otorgaba al país a través del acuerdo de Cotonou, las cuales concluían para diciembre de 2007.

---

<sup>684</sup> Ibidem., p. 103

En este acuerdo concertado con la Unión Europea, la República Dominicana lo hizo conjuntamente con las naciones partes del CARICOM, situación que le permitió negociar el acuerdo en mejores condiciones que el concertado a través del DR-CAFTA. Los empresarios estuvieron presentes en las 15 rondas de negociaciones efectuadas, primero con los Estados del CARICOM, para lo que se creó el CARIFORO que incluía a la República Dominicana. Y posteriormente, con la Unión Europea.

#### **4.4. El contexto socioeconómico dominicano**

##### **4.4.1. La población laboral dominicana**

La población de la República Dominicana conforme a las proyecciones de la Oficina Nacional de Estadísticas, utilizando como base el IX Censo Nacional de Población y vivienda del 2010, sobrepasa ligeramente los diez millones de habitantes<sup>685</sup>. El Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas del Banco Central de la República Dominicana estima la Población en Edad de Trabajar PET- en 10 años para la zona rural y 15 años para la urbana. La forma de estimar la –PET- no es homogénea en la región. Por ejemplo, Costa Rica estima dicha población a partir de los 15 años; El Salvador y Guatemala a los 16 años; Honduras a los 10 años; y Nicaragua a partir de los 14 años<sup>686</sup>. Conforme a la publicación del doctor González Hernández, director del departamento responsable de las estadísticas económicas del Banco Central, el desempleo ampliado<sup>687</sup> en la República Dominicana estaba situado en octubre del 2015 en 14%.

---

<sup>685</sup> Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), disponible en su portal digital: <http://www.one.gob.do/>

<sup>686</sup> Citado por González Hernández, Ramón, *Puntualizaciones Aclaratorias sobre la Población en Edad de Trabajar y la Tasa de Desocupación Abierta y Ampliada*, tabla I construida con datos de la CEPAL y Encuestas de Hogares de los países, disponible en: <http://www.bancentral.gov.do/noticias/avisos/archivos/aviso20160308.pdf>, fecha de consulta: 25/3/2016

<sup>687</sup> Se considera desempleados ampliados a los que buscan trabajo activamente y a los que sin buscarlo lo aceptarían de ofrecérsele.

La República Dominicana según datos del Banco Mundial tenía en el año 2014 una Población Económicamente Activa –PEA- de 4.710.194<sup>688</sup>. Durante la primera década del actual milenio, la Población en Edad de Trabajar –PET- ha crecido a un ritmo de 2.3% anual. El 25% de la- PET- está compuesto por jóvenes de menos de 20 años de edad. En cambio, en los que conforman la Población Económicamente Activa pertenecientes a ese mismo rango de edad, dicho porcentaje desciende a cerca del 8%<sup>689</sup>. En cuanto a la Población en Edad de Trabajar, el segmento mayoritario está constituido por personas en edad comprendida entre 20 y 39 años. Según el género, la composición de la Población en Edad de Trabajar es ligeramente superior al 50% en las mujeres y de 49% en los hombres.<sup>690</sup>

El país ha mantenido uno de los niveles de crecimiento económico más alto de Centro América y de la propia región latinoamericana. Entre los años 1992 y 2014 mantuvo una tasa promedio de crecimiento porcentual del orden del 5.4% del PIB real. Entre 2014 y 2015 el PIB real fue de 7%, situándose como la economía de mayor crecimiento de toda la región latinoamericana en esa fecha<sup>691</sup>. El PIB per cápita varió entre los años 1991 y 2014 de US\$ 1.336.7 a US\$ 6,480.9 dólares. Sin embargo, como expresa Nabil López Hawa, “este elevado crecimiento no ha venido acompañado de mejoras de igual magnitud en la calidad de la vida de sus habitantes: la pobreza hoy en día es más alta que en el año 2000”<sup>692</sup>. Igual consideración a la expresada por este autor consigna el Banco Mundial cuando sostiene que: “A pesar de su fuerte crecimiento y la estabilidad macroeconómica, el país no ha sido testigo de importantes mejoras en el bienestar, hasta hace muy poco. La pobreza aumentó de 32 por ciento en 2000 a casi el

---

<sup>688</sup><http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN>, consultado 25/3/2015

<sup>689</sup> Ibidem, p. 15

<sup>690</sup> Ministerio de Trabajo, *Guía para las Políticas de Empleo de la República Dominicana*, 2012, p. 14

<sup>691</sup> Banco mundial, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>, fecha de consulta: [5/1/2017]

<sup>692</sup> López Hawa, Nabil, et al, “Midiendo la calidad del crecimiento económico: el caso de la República

Dominicana”, *Oeconomía*, Banco Central de la República Dominicana, Breves Ensayos de Economía y Finanzas, Volumen IX, No. 4, dic. 2015,

50 por ciento en 2004 a raíz de la crisis financiera y económica de 2003, antes de la disminución gradual al 41 por ciento en 2013 y una brusca caída en los últimos dos años hacia tasas prevalecientes en el año 2000”<sup>693</sup>.

Tanto el estudio de López Hawa, el citado informe del Banco Mundial, como otros estudios realizados sobre el desempeño económico de la República Dominicana, coinciden en señalar que dicho crecimiento no ha disminuido la cantidad de personas pobres e indigentes. Dicho crecimiento tampoco logra disminuir el desempleo, ni el empleo informal, el cual sobrepasa el 50% del mercado laboral. El crecimiento de la economía tan poco ha mejorado la calidad de los puestos de trabajos generados en ese periodo de tiempo. Sobre este particular, El Consejo Nacional de la Empresa Privada- CONEP-, una de las principales entidades patronales de la República Dominicana, también expresa una opinión coincidente.

En un documento elaborado para la discusión de un pacto por el empleo formal en el año 2013, en la parte introductoria de dicho trabajo, manifiestan que: “la renovación del modelo de desarrollo se plantea como una necesidad impostergable. Si bien en el pasado reciente el crecimiento ha sido vigoroso, se observan síntomas de tendencias que podrían llevar a tensiones sociales o puramente económicas. El crecimiento económico se ha caracterizado por insuficiente creación de empleo formal y digno, pues los sectores más dinámicos generan poco empleo”<sup>694</sup>.

Sin duda, el modelo económico implementado por los gobiernos dominicanos ha servido solo para beneficiar los sectores económicamente más poderosos, quedando la base de la sociedad sin percibir de modo directo los beneficios del auge económico. Los propios empresarios reconocen que dicho crecimiento no ha mejorado la calidad de vida de la mayoría de la población dominicana. Manifiesta el CONEP que: “importantes sectores de la sociedad cuestionan que este crecimiento no se refleja con mayor claridad en la calidad de vida de los dominicanos. Algunos se preguntan por qué la economía

---

<sup>693</sup> Banco Mundial, op. cit.

<sup>694</sup> Consejo Nacional de la Empresa Privada, *Análisis del Mercado Laboral en la República Dominicana y Lineamientos Generales hacia su formalización*, junio 2013.

dominicana ha crecido tanto y sin embargo la pobreza no disminuye en la misma proporción”<sup>695</sup>.

El modelo neoliberal asumido por los gobernantes dominicanos no ha funcionado y ha deteriorado el aparato productivo como lo expresan los datos que aporta el CONEP en el comentado documento. Conforme a dicha organización patronal, el crecimiento económico de la República Dominicana estuvo acompañado de un significativo déficit de su balanza comercial, lo cual, según los datos que ofrecen, pasó de 2,156 millones de dólares en el 2003 a 8,679 millones de dólares en 2012<sup>696</sup>.

En cuanto a las exportaciones, éstas crecieron a un ritmo de 6.6% anual durante los años 2003-12, pasando de 5,470 millones de dólares a 9,079 millones de dólares. Sin embargo, las importaciones en igual periodo de tiempo se incrementaron a un ritmo de 10.94% anual, de 7,626 millones de dólares a 17,758 millones. El déficit en la balanza comercial es consecuencia de la aplicación del modelo neoliberal, esquema socio-económico que prácticamente desmonta el aparato productivo local, y pone a depender principalmente a los países pobres, de las actividades económicas vinculadas al servicio y a las importaciones.

El incremento del PIB junto a otros índices de desempeño económicos no ha mejorado las condiciones de vida de la mayoría de la población dominicana, y, debido a ello, la República Dominicana sigue situada como una de las naciones más desiguales de la región. Una región por demás, de las más desiguales del mundo. El Índice de Calidad del Crecimiento (ICC), indicador que relaciona el impacto del crecimiento económico con el bienestar de la población, ha tenido en el caso dominicano una drástica caída en relación con los demás países latinoamericanos.

Mientras en la primera década del 2000 en América Latina disminuyó la tasa de desempleo y se produjo una apreciable reducción de los niveles de pobreza y desigualdad de la población, en la República Dominicana no se produjo una situación

---

<sup>695</sup> Ibidem, p. 4

<sup>696</sup>Id.

igual<sup>697</sup>. En la siguiente tabla se puede apreciar este descenso<sup>698</sup> que va de 0.69 en el cuatrienio 1990-94 hasta caer a 0.23 en los años 2000-2001, para tener un ligero incremento de 0.10. La caída del-ICC- en los años 2000-2004, está relacionada con la fuerte crisis financiera que afectó a la nación en dicho periodo.

**Tabla No. 1 ÍNDICE DE CALIDAD DEL CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA**

País	1990-94	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014
R.D.	0.69	0.49	0.23	0.32	0.33
América Latina	0.58	0.58	0.57	0.55	0.55

Estudiosos del tema reflexionan que el poco impacto del crecimiento del PIB en los niveles de vida de la mayoría de la población dominicana obedece a que dicho crecimiento se ha quedado reducido a pocos sectores productivos y de escasa repercusión en el desarrollo social y económico del país. Umidjon Abdullaev y Marcello Estevao sostienen que el crecimiento del PIB dominicano se ha concentrado en “las industrias manufactureras, las telecomunicaciones y los servicios financieros”<sup>699</sup>. Agregan estos autores que dichos sectores han tenido una incidencia limitada en la generación de empleos, en la calidad de los mismos y en el incremento del salario real. Según ellos, dichos sectores económicos, conjuntamente con el comercio al por mayor

---

<sup>697</sup>Weller, Jürgen, Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe, *Revista CEPAL* (ISSN 0252-0257)

, No. 114, dic. 2014,

<sup>698</sup> López Hawa, Nabil, et al, “Midiendo la calidad del crecimiento económico: el caso de la República Dominicana”, op. cit., p. 11

<sup>699</sup>Abdullaev, Umidjon y Estevao, Marcello, *Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo*, International Monetary Fund (IMF), febrero 2013. P. 4

y detalle, representan el 70% del valor agregado del PIB real de la economía dominicana<sup>700</sup>.

La República Dominicana pese a su elevado crecimiento no ha podido disminuir significativamente el nivel de desempleo. El 14% de desempleados que indica el Banco Central que tiene el país, representa más de 650 mil dominicanos en edad de trabajar que buscando trabajo no logran conseguirlo. Este número se incrementa cada vez, porque la cantidad de empleos que se generan son insuficientes para emplear los cerca de 70 mil dominicanos que cada año se suman a la Población Económicamente Activa. Los jóvenes son los más afectados por el nivel de desempleo. En el año 2009, el 88% de los desocupados jóvenes decían no haber tenido antes un empleo<sup>701</sup>. Un estudio publicado por la Fundación Juan Bosch sobre la crisis de los trabajadores dominicanos en el actual modelo económico, sostiene que entre los años 1991-1995 por cada punto porcentual de crecimiento económico, la economía dominicana demandaba casi un 1% de puestos de trabajos. En cambio, en los años 2000-2006, dicha demanda de empleos apenas llegó a 0.14%<sup>702</sup>.

La República Dominicana es el país de la región con mayor tasa de desempleo. Según cifras publicadas por la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos – CIA-<sup>703</sup> por sus siglas en inglés, el nivel de desocupados para el año 2014 en Guatemala era de 4%, Honduras 5%, Nicaragua 7%, Costa Rica 8% y El Salvador 6%. Es decir, la República Dominicana doblaba en ese año el desempleo de casi todas las naciones de la región.

El pobre desempeño del empleo en la República Dominicana obedece a que los sectores productivos que representan la base del crecimiento en que se ha sustentado

---

<sup>700</sup> Ibidem, p. 6

<sup>701</sup> Ministerio de Trabajo, *Guía para las Políticas de Empleo de la República Dominicana*, 2012, p. 22

<sup>702</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo económico y los desafíos de una reforma al código de trabajo para más justicia y prosperidad*, Ediciones Fundación Juan Bosch, 2015, p. 14

<sup>703</sup> Agencia Central de Inteligencia, The World Factbook, disponible en: [https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region\\_cam.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_cam.html), fecha de consulta: [18/5/2016]

la economía dominicana, no generan la cantidad de empleos suficientes para bajar la endémica tasa de desocupados, ni para crear empleos de calidad con un salario digno. El CONEP, en el citado informe, señala que 3 de cada empleo que se generan en el país han sido informales, en sectores de muy baja productividad<sup>704</sup>.

Otro dato del CONEP que refleja la incapacidad de generación de empleos del aparato productivo dominicano, en el aspecto tanto cuantitativo como cualitativo, es que de los 282,734 empleos formales que se crearon entre los años 2000 y 2012, el sector privado solo generó 48,000. Los restantes 235,000, fueron creados por el Estado dominicano<sup>705</sup>. Y lo que es peor aún, conforme a dicha entidad patronal, por cada empleo formal que se creó en ese periodo de tiempo, se generaron 14 informales. Sobre el aumento de los empleos públicos, mucho se ha criticado el modelo político de corte clientelar que promueve el empleo estatal para asegurarse fidelidad política.

Expresan Abdullaev y Estevão en el citado informe del FMI<sup>706</sup>, que la industria manufacturera y el comercio mayorista y minorista siguen siendo los sectores que concentran la mayor cantidad de empleos, pero que han experimentado una significativa caída en relación con los puestos de trabajos importantes que antes tenían. Por ejemplo, la industria manufacturera empleaba en el año 1990 el 18% del total de empleos, pero disminuyó al 12% en el año 2010. Conforme a estos autores, el crecimiento de estos sectores, no obstante, una menor tasa de ocupación, se justifica en el incremento de la productividad laboral de sus empleados, quienes producen más con menor cantidad de empleados. El aumento de la productividad laboral está asociada a la utilización de nuevas tecnologías y a la capacidad productiva del trabajador dominicano. Sin embargo, el beneficio generado por la productividad laboral solo lo han recibido los empleadores, no así la clase trabajadora, quien ha visto caer su salario real.

---

<sup>704</sup> Consejo Nacional de la Empresa Privada, *Análisis del Mercado Laboral en la República Dominicana...* op. cit. p. 6

<sup>705</sup> Ibidem, p. 10

<sup>706</sup> Abdullaev, Umidjon y Estevao, Marcello, *Crecimiento y empleo en la República Dominicana...* op. cit. p. 8



El sector de la economía dedicado a servicio se ha incrementado de 18% que tenía en los años 90 al 25% que tiene en la actualidad. Esta rama de la economía generalmente no requiere mano de obra especializada, y, por tanto, la casi totalidad de los empleos que crea son de baja calidad. Debido a que el sector servicio es el mayor generador de empleos, su incidencia en el mercado laboral afecta de modo directo la calidad del empleo que se genera en la República Dominicana. La baja calidad del empleo y del salario son elementos característicos del mercado laboral dominicano como consecuencia de su matriz productiva, la cual está basada en la actividad de servicio. Conforme a cifras elaboradas por la Fundación Juan Bosch a partir de datos del Banco Central, el 61% del PIB dominicano depende del sector servicios, mientras el agropecuario e industrial apenas representan el 30% y 8%, respectivamente<sup>707</sup>.

Resulta incongruente que ante la necesidad de crear empleos que tiene la economía dominicana, se impongan trabas burocráticas y prácticas corruptas, acciones que afectan la apertura de nuevas empresas en la República Dominicana. Según el resultado de las Encuestas de empresas del Banco Mundial, de 360 entrevistas realizadas a funcionarios y gerentes de empresas dominicanas durante los meses de marzo 2011 a septiembre de 2011. Las empresas por ellos representadas presentaron determinados y variados problemas para el inicio de sus operaciones. Comparando los resultados obtenidos, mientras en la región latinoamericana el 10,4% de los empresarios recibió propuesta o presión para sobornos, en República Dominicana fue 16,3%; el 6,4% de los empresarios latinoamericanos cuestionados, manifestó haber recibido amenazas y exigencias de sobornos por parte de inspectores de impuestos internos; en la República fue del orden de 12,3%.

En América Latina el 20,3% de los entrevistados expresó recibir presión de soborno para el otorgamiento de contrato gubernamental. En República Dominicana ese porcentaje se eleva a 33,4. El 7,8% de las empresas latinoamericanas expresaron que para operar habían recibido solicitud de dinero, en República Dominicana ese porcentaje fue de

---

<sup>707</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo*, op. cit., p.26

13,6<sup>708</sup>. Como se observa, las trabas burocráticas y la presión de soborno en el país, fueron mucho mayor que en el resto de las naciones de la región. Esta situación dificultó la entrada en operación de empresas que generarían empleos.

#### **4.4.2. Modelo productivo de la República Dominicana**

Sención Villalona define el concepto modelo económico como la actividad fundamental de la economía de un país, alrededor de la cual giran las demás, y el destino de la producción generada por dicha actividad<sup>709</sup>. Durante años la actividad de mayor peso económico fue la agroindustrial, especialmente la vinculada a la producción azucarera y a la exportación de café, cacao y tabaco. Estos rubros, especialmente la caña de azúcar, fueron durante años los mayores generadores de divisas, de ingresos fiscales y de generación de empleos. El 25% del PIB dominicano era generado por la actividad agroindustrial, así como el 80% de la producción de divisas, el 40% de los empleos nacionales. Esta actividad captaba el 30% del financiamiento bancario y era responsable del 40% del total de los ingresos del gobierno<sup>710</sup>. Hasta mediado de los años ochenta del siglo pasado el modelo económico predominante fue el agro exportador.

A partir de 1983-85, una serie de factores internacionales incidieron en el cambio de modelo, pasando del agro exportador hacia la economía de servicios. Dentro de las causas que motivaron dicho cambio, están la caída de los precios del azúcar en los mercados internacionales, igual que los del café y el cacao. Concomitantemente con dicha situación, en esa fecha, la administración del presidente Reagan lanza la Iniciativa de la Cuenca del Caribe –ICC-. A través de dicha iniciativa el gobierno de los Estados Unidos permitió la entrada de una serie de productos de la región caribeña, libre de gravamen arancelario. La decisión del gobierno norteamericano sirvió de fundamento al

---

<sup>708</sup>Enterprises Surveys, Grupo del Banco Mundial, disponible en: <http://espanol.enterprisesurveys.org/data/exploreconomies/2010/dominican-republic>, fecha de consulta: [20/20/2016]

<sup>709</sup> Sención Villalona, A., *Sobre el modelo económico de la República Dominicana*, disponible en: <http://www.barrigaverde.net/>.

<sup>710</sup>Id.

desarrollo de la industria de zona franca o maquila, la cual sustituyó en cuanto a generación de empleos, los que producía el modelo agro-exportador.

Otro elemento vinculado a la política exterior de los Estados Unidos que posibilitó el cambio de modelo económico, fue la intensificación de las migraciones hacia territorio norteamericano de ciudadanos centroamericanos. La inestabilidad política de la región posibilitó tal flujo migratorio, y la República Dominicana que también vivió dicho proceso, pasó al igual que las demás naciones del área, a depender de las remesas enviadas por sus inmigrantes. Las remesas se constituyeron en una de las principales fuentes de entrada de divisas de todas estas naciones.

En el caso dominicano, el cambio de modelo se vio impulsado por medidas de corte neoliberal impuestas por el FMI. Dentro de dichas medidas, estuvieron la devaluación de la moneda, la creación de nuevos impuestos (Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados-ITBIS-) y el recorte de subsidios a productos de uso masivo. Las recetas de corte fondomonetaristas produjeron una poblada que ocasionó más de cuatrocientas muertes en abril de 1984. La devaluación de la moneda facilitó la implementación de grandes parques de zonas francas y el desarrollo del turismo, a través de grandes inversiones extranjeras. Turismo, zona franca y remesas, serían a partir de entonces la matriz productiva que generaría las divisas que necesitaba para su funcionamiento el modelo de servicios. El comercio importador estaría desde entonces a la vanguardia del nuevo modelo que se instauraba en el país. La economía de servicios, desde entonces, ha mantenido un importante peso en la economía dominicana.

El viejo modelo agro exportador ha sido desplazado por el sector servicios

(Comercio local y comercio importador) que concentra el 30% del PIB<sup>711</sup>. El sector servicios es el de mayor peso en la economía dominicana, tanto por su aporte en el PIB como por la generación de empleos. El 65.47% de los trabajadores dominicanos se encontraban empleados en este sector en el 2013. En el año 2008 el 30% del crédito otorgado por la Banca Múltiple fue a manos del sector servicios. En cambio, la participación del agropecuario tan solo fue de un 14.3% y la industria manufacturera de

---

<sup>711</sup> Ibidem., p. 2

9.82%.<sup>712</sup>. En los años subsiguientes, como se presenta en la tabla No.2, el comportamiento de los préstamos bancarios no varió, sino que el destino de los préstamos siguió beneficiando el comercio y el consumo personal. La actividad de manufactura disminuyó con relación al 2008.

**TABLA No. 2. PRÉSTAMOS POR DESTINO (en %)**

Tipo de Préstamo	2013	2014	2015
Personales	36%	38.80%	39.40%
Comercio	16.70%	15.70%	16.70%
Manufactura	6.60%	6.50%	6.40%

Tabla de elaboración propia a partir de datos del Depto. de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas del Banco Central de la República Dominicana

El sistema productivo de una nación funciona como una cadena que articula o enlaza a sus distintos componentes. Se desarrolla el sector que concentra mayor cantidad de recursos, y éste a su vez se convierte en el motor que dinamiza la creación de empleos. La calidad de los empleos generados, estarán en gran medida vinculados al sector que los crea.

Los empleos que genera el sector servicios son los que requieren menor nivel de calificación y por tal razón, son los de peor remuneración. La actividad industrial es la rama de la económica que generara el mejor tipo empleo, debido a que requiere de una mano de obra con mayor nivel de calificación que los otros sectores. Sin embargo, el tipo de industria instalada en la República Dominicana, generalmente es liviana, por lo que no intervienen procesos industriales complejos, y, por tanto, no demanda una mano de obra especializada.

Según datos de la Fundación Juan Bosch “el 72% del sector industrial dominicano lo compone la manufactura local, con productos de bajo valor agregado”<sup>713</sup>, es decir productos de simple elaboración. Conforme a dicha fundación, el 85% de los bienes

<sup>712</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo*, op. cit., p.27

<sup>713</sup> Ibidem., p.30

producidos por la industria nacional son Productos de molinería, el 11% bebidas y productos del tabaco. Los demás son refinados de petróleo, producción de leche, entre otros tipos de manufactura. Dentro del renglón industrial se ubica el sector de Zonas Francas, o maquilas como se le conoce en otras partes. La producción de Zonas Francas está orientada al mercado internacional, básicamente al de los Estados Unidos.

El tipo de empleo que genera dicho sector es de baja remuneración, debido a que, en la flexibilidad laboral, los bajos salarios, monedas débiles e incentivos fiscales, están los atractivos fundamentales que motivan su instalación en el país. Este sector alcanzó su punto cumbre durante los años ochenta y principios de los noventa, a partir de ese tiempo, se ha producido una significativa reducción. Según el Consejo de Zonas Francas de Exportación, entre los años 1995 y 2012 se redujeron de 165 mil trabajadores a 134 mil<sup>714</sup>. De acuerdo al citado trabajo de la Fundación Juan Bosch, la industria pesada apenas representa el 3.5% del total del sector<sup>715</sup>.

El sector agropecuario ha disminuido considerablemente su participación en el PIB de la República Dominicana. Hasta mediado de los años ochenta, la economía dominicana se sustentaba en él. En la década del setenta la agropecuaria representaba el 25% del PIB de la economía nacional y el 80% de las divisas generadas<sup>716</sup>. Durante años, las exportaciones dominicanas dependieron del azúcar, del café y del cacao. Es a partir del año 1985, fecha que coincide con la Iniciativa Reagan hacia la Cuenca del Caribe, que la República Dominicana cambia su modelo productivo, dando paso a las zonas francas y turismo. Para el año 2012 la participación del sector agropecuario en la economía nacional había descendido al 7.1% del PIB. En cuanto a la generación de empleos que en los años 70 representaba el 40% del total de la población ocupada, cayó al 20% en los años 90, hasta llegar en el 2013 al 14% del total de empleos.

La matriz productiva de la República Dominicana descansa en los sectores servicios, industrial y agropecuario, siendo los servicios el ramo predominante de nuestra

---

<sup>714</sup><http://www.cnzfe.gob.do/>

<sup>715</sup> Fundación Juan Bosch y Fundación Sol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo*, op. cit., p.32

<sup>716</sup> Ibidem., p. 32

economía, tal y como se evidencia con los datos ofrecidos. Este sector ha desplazado las actividades vinculadas a la agropecuaria. Este cambio de modelo repercute en la balanza comercial, debido al incremento de las importaciones. Nuestra Balanza de Pagos al año 2013 cerró con un saldo negativo de 7,221.9 millones de dólares.<sup>717</sup>

El modelo económico dominicano, inspirado en los postulados esenciales del neoliberalismo, como lo constituye la apertura de su mercado. Dicho modelo es insostenible en el tiempo por la demanda de monedas extranjeras para sus importaciones. Como las divisas que se generan a través de las exportaciones son insuficientes, depende de los ingresos del turismo, de las remesas de los dominicanos en el exterior, de la inversión extranjera directa y del dinero proveniente de los desembolsos de préstamos y donaciones extranjeras. Hay fuentes de ingresos de dinero del exterior que no forman parte de las estadísticas nacionales, debido a la ilicitud de su procedencia. Como expresa Sención Villalona, hasta del narcotráfico.

Conforme a cifras que publica la Fundación Juan Bosch en el comentado trabajo de esa institución, para cubrir las importaciones del año 2012, el país dependió de las divisas aportadas por estos sectores en la siguiente proporción: 22% de las exportaciones de zonas francas, 21% del turismo, 14% de remesas y 14% de Inversión Extranjera Directa<sup>718</sup>.

El cambio de modelo de economía agro-exportadora a economía de servicios ha transformado la configuración de la población dominicana, la cual, de ser una población eminentemente rural, ha pasado a ser una población mayoritariamente urbana. Este cambio de asentamiento poblacional se ha producido sin ningún tipo de planificación y genera distintos tipos de problemas. Dicho fenómeno incrementa la creación de empleos informales debido a la incapacidad de absorción del aparato productivo nacional de ese tipo de mano de obra.

---

<sup>717</sup> Banco Central de la República Dominicana, disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/estadisticas\\_economicas/externo/](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/externo/), fecha de consulta [24/5/2016]

<sup>718</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo*, op. cit., p.34,

#### 4.4.3. El DR-CAFTA y el contexto económico dominicano

El modelo económico dominicano basado en la economía de servicios es en gran medida consecuencia de las políticas económicas contenidas en el Consenso de Washington. La economía dominicana tiene una dependencia directa de la norteamericana, y como tal, no está en capacidad de resistir las imposiciones que emanen de los Estados Unidos en materia económica y política. El 59% de las exportaciones dominicanas tienen como destino los Estados Unidos, en segundo lugar, Haití con el 15%<sup>719</sup>.

La puesta en vigencia del DR-CAFTA refuerza el modelo económico dominicano, el cual se caracteriza por su alto componente importador. Expresa Sención Villalona que, en los tres primeros años de vigencia del tratado, se profundizó el déficit del intercambio comercial entre la República Dominicana y los Estados Unidos, en contra de la economía dominicana. Mientras las exportaciones de República Dominicana hacia los Estados Unidos decrecieron, las norteamericanas se incrementaron en casi 60%<sup>720</sup>. Durante los primeros cuatro años del tratado, la República Dominicana acumuló, según Villalona, un déficit comercial superior a 2,500 millones de dólares, suma muy importante para una economía pequeña. Para el 2010 dicho déficit superó los 3,100 millones de dólares.

En la tabla No. 3 se aprecia el comportamiento del intercambio comercial entre los Estados Unidos y la República Dominicana entre los años 1994-2012. En los tres primeros años de los diez bajo estudio, dicho intercambio fue positivo para la República Dominicana. Tanto en el 2000 como en el 2002, las importaciones de bienes comprados a los Estados Unidos sobrepasan ligeramente a las exportaciones dominicanas hacia esa nación. En el 2003 la República Dominicana vuelve a recuperar el superávit comercial. A partir del 2006 la balanza comercial con respecto a los Estados Unidos cierra de forma negativa, profundizándose dicha situación con la entrada en vigencia del DR-CFTA. Como se observa, en el 2008, a un año de vigor de dicho tratado, la República Dominicana aumenta en 2.48 veces sus importaciones desde los Estados Unidos con relación al año 1994, y tan solo incrementa sus exportaciones hacia ese país en 1.41

---

<sup>719</sup> *Ibidem.*, p. 34

<sup>720</sup> Villalona, Sención, *Sobre el modelo económico de la República Dominicana...* op. cit. p. 3

vez. Ese comportamiento incrementaría el déficit comercial en el intercambio comercial entre ambos Estados.

**TABLA No.3. BALANZA COMERCIAL ENTRE REPÚBLICA DOMINICANA Y LOS ESTADOS UNIDOS (EN MILLONES DE DÓLARES)**

AÑO	EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN	DÉFICIT
1994	3,090.00	2,798.00	292.00
1996	3,575.00	3,190.00	385.00
1998	4,203.00	3,943.00	260.00
2000	4,383.00	4,472.00	-89.00
2002	4,168.00	4,250.00	-82.00
2004	4,517.00	4,358.00	159.00
2006	4,532.00	5,350.00	-818.00
2008	3,977.00	6,594.00	-2,617.00
2010	3,671.00	6,579.00	-2,908.00
2012	4,365.00	6,973.00	-2,608.00

Cuadro construido con datos del periódico Diario Libre: disponible en: [http://diariolibre.com/economia/2014/01/16/\\_deficit-comercial-republica-dominicana-con-estados-unidos-sigue-creciendo-html](http://diariolibre.com/economia/2014/01/16/_deficit-comercial-republica-dominicana-con-estados-unidos-sigue-creciendo-html).

Dos factores inciden en el aumento de las importaciones de la República Dominicana y en el descenso de sus exportaciones hacia los Estados Unidos, a partir de la entrada en vigencia del DR-CAFTA. Una, la desgravación de una cantidad importante de productos procedentes de los Estados Unidos, hecho que incentivó la compra de productos de ese país. La segunda, la falta de protección a determinados productores dominicanos que con la firma del tratado se colocaron en situación de desventaja frente a sus homólogos del norte. Según ilustra Sención Villalona, los productos que más se han incrementado en sus importaciones, son: la carne de pollo (343%), carne roja (229%), frutas y verduras procesadas (144%), lácteos (117%), frutas frescas (86%), leguminosas (68%), harina de soya (63%) granos crudos (18%).<sup>721</sup>La importación de algunos de estos productos impactó de forma negativa a productores nacionales que vieron reducir su cuota de participación en el mercado dominicano, o su imposibilidad de exportar hacia el propio mercado norteamericano.

Sostienen los investigadores de la Fundación Juan Bosch y la Fundación Sol de Chile que igual comportamiento presentan las demás naciones suscribientes del DR-

<sup>721</sup> Ibidem, p. 4



CAFTA con respecto a su intercambio comercial con los Estados Unidos. Sin embargo, afirman que de estos países el más afectado en su relación comercial con los Estados Unidos, es la República Dominicana. Destacan que el modelo económico nacional fomenta las importaciones por ser estas manejadas por uno de “los sectores económicos de mayor peso en la economía dominicana”. Agregan que el sector de importación está manejado por un oligopolio que concentra las cuatro principales empresas importadoras y distribuidoras de los productos importados<sup>722</sup>.

Los productos que más ha comprado la República Dominicana desde Estados Unidos, son: carne de pollo, carne roja, frutas y verduras procesadas, lácteos, frutas frescas, leguminosa, harina de soya, granos crudos (arroz y maíz). La masiva importación de los productos enunciados desde los Estados Unidos, afecta directamente a los productores nacionales, quienes no tienen el apoyo ni las condiciones para competir con sus homólogos norteamericanos.

El sector que más beneficios ha recibido por la firma de dicho acuerdo, es el de zona franca, el cual ha podido mantener los privilegios arancelarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. El problema es que salvo las divisas que genera y la mano de obra de poca remuneración que emplea, los demás beneficios para la economía dominicana son muy marginales. Conuerdo con los sustentantes de la citada investigación sobre la crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo económico, de que el modelo importador es un gran negocio para unos pocos.

El negocio de las importaciones ha sido controlado por los grupos tradicionales de poder, y en los últimos años se han integrado a este negocio, funcionarios gubernamentales que, prevalidos en sus posiciones públicas, fomentan las importaciones de productos agropecuarios a través de cuotas de importación que promueven dentro de sus allegados. Este modelo que encuentra su sustento o su fortalecimiento en los tratados de libre comercio, afecta el sector productivo nacional, y por ende a la clase trabajadora, debido a que limita el desarrollo de empleos de calidad.

---

<sup>722</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo*, op. cit., p.36

Los grupos oligárquicos dominicanos que controlan el sector importador y la actividad comercial en sentido general, también están asociados o forman parte del sector financiero. El financiamiento es importante en el sostenimiento de este modelo, no solo porque proporciona el capital para soportar las importaciones, sino porque otorga las facilidades crediticias para que los consumidores de estos bienes puedan adquirirlo. Destacan los investigadores de las fundaciones citadas, que para el año 2013, el 44% de los préstamos bancarios estuvieron destinados al consumo y al comercio al por mayor y menor.<sup>723</sup>

#### **4.4.3.2. Tipo de empleo en la República Dominicana**

Cada modelo económico trae consigo un determinado tipo de empleo. El modelo económico genera el prototipo de empleo que necesita. Como se ha visto, la República Dominicana no solo tiene un alto porcentaje de desempleo con relación a otros países de la región, sino que su economía genera un empleo de poca calidad.

En la tabla No. 4 se presenta la cantidad de puestos de trabajos y el por ciento que representan con relación al total de personas que poseen un empleo formal en la República Dominicana. Dicha tabla también contiene el nivel de ingresos promedio que por unidad de hora perciben los empleados de cada uno de esos sectores. Todos estos datos están referidos a octubre del año 2015. El sector servicios, con el sub-sector comercio al por mayor y al detalle, junto al sub-sector Hoteles, Bares y restaurantes, y el renglón otros servicios, representa con el 56% del total de los empleos, el ramo productivo que mayor cantidad de ocupados genera en la economía dominicana. Le sigue el sector de Industrias Manufactureras con 15%. La Agricultura y la Ganadería se ha disminuido a solo 4%, compartiendo junto a la Intermediación Financiera y Seguros, una cuota casi similar en la creación de empleos en el país. Los demás, a excepción de los empleos que contiene la Administración Pública y Defensa, ocupan porcentajes de poca significación.

---

<sup>723</sup> Ibidem., p.37

En cuanto al promedio de ingresos que perciben cada uno de los trabajadores de estos sectores por horas trabajadas, como se observa en la tabla No. 4, los que mayor cantidad de empleos formales concentran, son también los que menor valor por horas trabajadas pagan.

**Tabla No.4. personas ocupadas del sector formal e ingresos por hora trabajada a la semana (Octubre 2015)**

Rama de Actividad Económica	Perceptores de Ingresos	Ingresos por Hora (RD\$)	%
<b>Población Ocupada</b>	<b>2,013,932</b>		
Agricultura y Ganadería	79,356	62.25	4%
Explotación de Minas y Canteras	6,114	135.75	0.30%
Industrias Manufactureras	305,486	79.72	15%
Electricidad, Gas y Agua	40,670	107.78	2%
Construcción	64,081	180.10	3%
Comercio al por Mayor y Menor	301,975	90.11	15%
Hoteles, Bares y Restaurantes	145,376	62.88	7%
Transporte y Comunicaciones	104,558	110.88	5%
Intermediación Financiera y Seguros	78,538	143.99	4%
Administración Pública y Defensa	210,674	114.65	10%
Otros Servicios	677,104	116.17	34%

Tabla de elaboración propia a partir de datos del Depto. de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas del Banco Central de la República Dominicana

En la tabla No. 5 se presentan a octubre del 2015 la cantidad de personas empleadas por grupo ocupacional y el nivel de ingresos. Los trabajadores no calificados y los trabajadores de servicios representan el gran grueso de los que tienen empleos formales en la República Dominicana. Estos tipos de asalariados alcanzan cerca del 55% de los que reciben ingresos fijos. En cambio, los gerentes y técnicos medios, representan algo más del 3% del total de ocupados. Los empleados no calificados y los trabajadores del sector servicios componen la mayoría de la fuerza laboral dominicana. Estos asalariados son también los que menor remuneración reciben por jornada de hora trabajada, tal y como se observa en la tabla en cuestión.

**Tabla N0. 5. Personas ocupadas del sector formal e ingreso por hora trabajada a la semana (Octubre 2015)**

<b>Grupo Ocupacional</b>	<b>Perceptores de Ingresos</b>	<b>Ingresos por Hora (RD\$)</b>
<b>Población Ocupada</b>	<b>2,299,209</b>	
Gerentes y Administradores	40,207	185.50
Profesionales e Intelectuales	0	0.00
Técnicos del Nivel Medio	34,270	127.17
Empleados de Oficina	72,136	86.87
Trabajadores de los Servicios <sup>1/</sup>	565,636	75.29
Agricultores y Ganaderos Calificados	273,098	68.50
Operarios y Artesanos	411,220	92.62
Operarios y Conductores	209,494	100.50
Trabajadores no Calificados	693,148	58.75

1/ Incluye servicio doméstico

Nota: en el Sector Informal se incluyen a todos los ocupados asalariados que laboran en establecimientos de menos de cinco empleados, además de los trabajadores por cuenta propia y patronos que pertenezcan a los siguientes Grupos Ocupacionales: Agricultores y Ganaderos, Operadores y Conductores, Artesanos y Operarios, Comerciantes y Vendedores y Trabajadores no Calificados. En adición se incluye el servicio doméstico y los trabajadores no remunerados

El total de personas ocupadas en sentido general, es decir, tanto formales como informales se presentan en la tabla No. 6 Los trabajadores no calificados y los de servicios ocupan el mayor porcentaje de empleados en la República Dominicana (44%). Como se podrá observar, este porcentaje baja con relación a los empleados formales. Los gerentes, administradores y técnicos medios representan el 10%, algo más que en la modalidad de empleos formales. Esta diferencia en el total de estos grupos ocupacionales, indica que dentro del empleo informal hay mayor cantidad de técnicos medios y de gerentes que lo existente en los ocupados formales. Esto podría ser debido a la cantidad de técnicos medio que realizan su actividad a cuenta propia, y por tal razón, caen dentro del área de los informales. En el caso de los gerentes y administradores, es porque dentro de los empleados formales solo se incluyen las unidades empresariales con más de cinco empleados. Podría ser esa bien la razón de dicho incremento.

En lo referente a los ingresos que reciben los distintos grupos ocupacionales, no se producen variaciones en términos cuantitativos. Los empleados dedicados a la

actividad servicios y los no calificados, son los que peores ingresos reciben de manera general en el mercado laboral dominicano.

**TABLA No. 6. Total de personas ocupadas e ingreso por hora trabajada a la semana (Octubre 2015)**

<b>Grupo Ocupacional</b>	<b>Perceptores de Ingresos</b>		
<b>Población Ocupada</b>	<b>4,152,380</b>	<b>Ingresos por Hora (RD\$)</b>	<b>%</b>
Gerentes y Administradores	114,023	222.66	3%
Profesionales e Intelectuales	294,899	191.98	7%
Técnicos del Nivel Medio	270,257	111.94	7%
Empleados de Oficina	372,832	66.15	9%
Trabajadores de los Servicios <sup>1/</sup>	818,567	68.60	20%
Agricultores y Ganaderos Calificados	322,289	62.88	8%
Operarios y Artesanos	559,709	88.25	13%
Operarios y Conductores	397,630	80.99	10%
Trabajadores no Calificados	1,002,174	54.03	24%

Las personas de mayor nivel de educación son las que tienen mejores salarios, pero son también las que encuentran mayor dificultad para emplearse, debido a que los puestos de trabajos que se generan en República Dominicana, son por lo general de baja calidad. Por esto, la tasa de desempleo en los asalariados educados es más alta que en los que tienen escasa formación técnica. Uno de los grandes retos de la economía dominicana es trabajar en la formación educativa de los trabajadores como medio de aumentar el trabajo de calidad y la productividad.

En la tabla No. 7, los porcentajes colocados representan el por ciento de cada nivel educativo con relación al total de ocupados. Estos datos establecen que el 38% de los empleados dominicanos solo alcanzan el nivel primario de estudios; el 34% el nivel secundario o de media; el 22% el nivel universitario; y que un 6% no tienen ningún nivel educativo, por lo que podría inferirse que podrían ser iletrados.

**Tabla No. 7. Población de 10 años y más por condición de actividad según nivel educativo, Octubre 2015**

<b>NIVEL EDUCATIVO</b>	<b>PET <sup>1/</sup></b>	<b>PEA abierta <sup>2/</sup></b>	<b>PEA ampliada <sup>3/</sup></b>	<b>Ocupados</b>	<b>% Ocupados</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8,730,316</b>	<b>4,645,970</b>	<b>5,086,624</b>	<b>4,372,765</b>	<b>100%</b>
Primario 4/	3,956,218	1,730,088	1,882,263	1,667,197	38%
Secundario 5/	2,819,530	1,623,716	1,826,930	1,498,200	34%
Universitario 6/	1,400,528	1,036,341	1,105,102	954,900	22%
Ninguno	554,040	255,825	272,329	252,468	6%

1/ Población en Edad de Trabajar: Comprende a la población de 10 años o más que son miembros de los hogares residentes de las viviendas individuales del país.

2/ Población Económicamente Activa abierta incluye: a todos los ocupados más aquellos desocupados que hicieron una diligencia activa de búsqueda de empleo en el periodo de referencia (abiertos).

3/ Población Económicamente Activa ampliada: incluye a todos los ocupados más desocupados abiertos y además aquellas personas que, aunque no buscaron trabajo en el periodo de referencia están disponibles de inmediato (Ocultos)

4/ Primario: incluye pre- primario

5/ Secundario: incluye vocacional

6/ Universitario: incluye post universitario

Los datos expuestos y comentados en las tablas anteriores (4,5,6 y 7), evidencian que el modelo productivo de la República Dominicana ha generado un empleo de baja calidad. La razón de dicha calidad es porque las actividades que concentran el mayor número de ocupados, son las que menor calificación requieren. El salario que percibe cada sector ocupacional está íntimamente relacionado con el nivel de calificación y preparación de quienes lo ocupan. Debido a esa razón, la mayoría de la población laboral dominicana tiene bajos niveles de ingresos.

El empleo en República Dominicana no es solamente precario, sino que una parte significativa de los ocupados desarrollan su actividad productiva dentro del marco de la informalidad. Esta condición, coloca a cientos de miles de trabajadores en situación de vulnerabilidad, debido a que quedan fuera de los beneficios de la seguridad social, y al margen de la protección de las leyes laborales. Sin duda, el modelo productivo que predomina en el país, solo beneficia a los dueños del capital, dejando en total indefensión a millares de dominicanos trabajadores, ya sea porque se desempeñan en una actividad poco remunerada, o porque simplemente carecen de un empleo decente, y aún peor, porque no tienen empleo. El actual modelo productivo como hemos visto, no produce los suficientes empleos en cantidad y calidad para satisfacer la demanda laboral de la población en disposición de trabajar.

La FundaciónSol de Chile estima que el desempleo ampliado<sup>724</sup> en la República Dominicana durante los años 1960 y 2012 ha oscilado entre el 20% y el 15%<sup>725</sup>. Independientemente de que en ese periodo de tiempo la tasa de desocupación ampliada haya tenido picos de subidas y bajadas, esa reducción tan poco significativa en un lapso de 52 años, pone de manifiesto que el desempleo estructural en el país es alto. Estos datos confirman lo sostenido en este trabajo sobre la incapacidad de generación de empleos del modelo económico dominicano. Y como se plantea en el trabajo de la Fundación Juan Bosch sobre la crisis de los trabajadores en el actual modelo... “el modelo de crecimiento económico dominicano está estructuralmente impedido de resolver la tragedia del desempleo, la precariedad del trabajo, la informalidad y la vida carenciada de la mayoría de los trabajadores”<sup>726</sup>.

La clase política gobernante junto al sector empresarial vinculado al comercio y a las importaciones, son los principales actores del sostenimiento del modelo económico predominante. Ambos sectores obtienen beneficios a través de su mantenimiento, y por tal razón, poco le importa propiciar cambios en el modelo. Las limitaciones y deficiencias que reconocen de él, prefieren atribuir las a otras causas. Por ejemplo, las organizaciones patronales atribuyen la informalidad del empleo a las supuestas cargas excesivas que genera el código laboral. Y, por tanto, plantean que para incrementar la formalidad del empleo es necesario modificar dicho código para eliminar las trabas legales que penalizan a los empleadores y que no le permiten aumentar el empleo formal. Sobre este particular expresa la Fundación Juan Bosch que: “El sector gran-empresarial manifiesta que, agregando libertad al mercado de trabajo, se generarían más puestos de trabajos y por tanto aumentaría la formalidad”<sup>727</sup>.

---

<sup>724</sup> Desempleo Ampliado: aquellas personas desocupadas que han buscado trabajo y los que sin buscarlo lo aceptarían si se lo ofrecieran

<sup>725</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo*, op. cit., p.53

<sup>726</sup> Ibidem. p. 53

<sup>727</sup> Fundación Juan Bosch y Fundación Sol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo*, op. cit., p.45

En el estudio publicado por esta fundación, se divulgan los resultados de un informe preparado por el Banco Central dominicano y la Organización Internacional del Trabajo, en el cual se analiza el comportamiento de la formalidad e informalidad en el trabajo en República Dominicana en el año 2006. Uno de los principales hallazgos de dicho trabajo, conforme a este estudio, es que, si bien es cierto que en términos absolutos el ingreso medio de los trabajadores formales es superior al de los informales, cuando “se desagrega por rama ocupacional”, resulta que los trabajadores informales reciben de forma neta mayor ingreso por hora trabajada”<sup>728</sup>.

La FundaciónSol de Chile coincide en este aspecto con el estudio del Banco Central y la OIT, y plantea que, con excepción de los trabajadores con nivel educativo universitario, los empleados informales con bajos niveles educacionales, reciben mayor ingreso que los formales. El ingreso y el desempleo podrían ser las causas del incremento del trabajo informal y no el código laboral. Santos Reyes, citado por el trabajo en cuestión de la Fundación Juan Bosch, sostiene que “el mayor creador de trabajo informal es la empresa unipersonal, por tanto, la informalidad no es consecuencia de la legislación laboral vigente, sino una salida a la falta de oportunidades laborales que genera el sistema productivo en su conjunto”<sup>729</sup>.

Las razones reales que afectan la competitividad de la clase empresarial dominicana, están más bien en su propia incapacidad, en los altos costos de la energía eléctrica, en las trabas burocráticas, en la corrupción administrativa que actúa como un tributo, entre otras razones. Y no en una legislación laboral que apenas garantiza los derechos básicos a los trabajadores. La modificación del código laboral profundizaría la ya de por sí precaria condición de trabajo de los asalariados dominicanos. Esta iniciativa de flexibilización laboral del Código de Trabajo, choca de frente con planteamientos contenidos en el capítulo XVI relativo a la condición laboral del DR-CAFTA.

Si bien es cierto que el capítulo XVI del DR-CAFTA establece en el numeral (2) del artículo 16.1 que los países concertantes tienen la potestad de establecer y modificar

---

<sup>728</sup> Ibidem, p. 45

<sup>729</sup> Ibidem, p. 50



sus legislaciones laborales. Más adelante limita dicha facultad a que ésta no se haga para promover el comercio o la inversión a través del debilitamiento de su ley laboral<sup>730</sup>.

#### **4.4.4. El salario de los trabajadores en la República Dominicana**

El nivel de ingreso de los asalariados dominicanos está vinculado al tipo de empleo que predomina en el mercado laboral local. Como se ha expuesto en el presente acápite de esta tesis doctoral, los puestos de trabajos generados son de baja calidad. Como el salario guarda relación con el empleo, el ingreso real que reciben los empleados dominicanos es bajo. El FMI en el citado estudio sobre “Crecimiento y empleo en la República Dominicana”, indica que: “En general, el ingreso laboral real comenzó a caer al final de la década de 1990 y la crisis bancaria de 2003-2004 (con la consiguiente alta inflación) solo intensificó esta dinámica negativa”<sup>731</sup>.

El estudio de referencia sostiene que el ingreso de los trabajadores dominicanos se redujo en un 27% entre los años 2000 y 2011<sup>732</sup>. Señalan los sustentantes de la investigación auspiciada por el FMI, que la reducción de los ingresos reales ocurre en la generalidad de los renglones, aún en los sectores de alta productividad, aduciendo que esto podría estar vinculado a un pobre poder de negociación de los trabajadores. Junto a la disminución del salario real, también se ha reducido la parte correspondiente al salario de los trabajadores dominicanos dentro del PIB. Dicha participación se redujo de 47.2% en el año 2000 a 24.3% en el 2013. Mientras la economía dominicana ha tenido un crecimiento casi permanente en los últimos cincuenta años y especialmente en los años que se señala, el salario de los trabajos relacionados con el PIB ha tenido una drástica contracción.

---

<sup>730</sup> *DR-CAFTA*, CD del acuerdo, elaborado por la Secretaria de Estados de Industria y Comercio de la República Dominicana, 2004.

<sup>731</sup> Abdullaev, Umidjon y Estevo, Marcello, *Crecimiento y empleo en la República Dominicana...* op. cit. p. 10

<sup>732</sup> Id.

El salario que devenga gran parte de los empleados del sector formal es menor del que reciben la mayoría de los que tienen un empleo informal, esta situación no ayuda a disminuir el nivel de informalidad de la economía dominicana. Al comentar sobre el descenso del salario real de los trabajadores dominicanos, Abdullaev y Esteveao estiman que “en promedio, el ingreso real por hora tanto de trabajadores por cuenta propia como de los asalariados del sector privado es alrededor de 27 por ciento más bajo en el 2011 que en el 2010”. Esto es algo realmente impactante si tomamos en cuenta que la mitad de la población dominicana depende de actividades económicas informales. Esta situación de los trabajadores dominicanos es atribuible a la debilidad del sector sindical que debido a su escaso poder de negociación no ha podido impulsar mejoras salariales que impacten la calidad de vida de los asalariados dominicanos. Sin duda, los bajos salarios son un estímulo al incremento del trabajo por cuenta propia.

En contraste con la reducción del salario real de los trabajadores dominicanos, éstos son más productivos hoy que una década atrás. Sobre dicho particular la fundación Juan Bosch señala que el trabajador dominicano entre los años 2000 y 2013 incrementó la productividad en un 49%<sup>733</sup>. Esto significa que en promedio los asalariados dominicanos produjeron mayor cantidad de bienes y servicios en ese periodo, que en igual unidad de tiempo en años anteriores.

Para el año 2014 sólo el 5% de los trabajadores dominicanos sobre pasaba los RD\$ 40,000.00 de sueldo, el equivalente a casi mil dólares, mientras el 80% ganaba para ese año menos de RD\$ 20,000.00 mensuales<sup>734</sup>. Para esa misma fecha, el Banco Central de la República Dominicana estimaba el costo de la canasta familiar en un promedio de RD\$27,879.40<sup>735</sup>. Es decir, el 80% de los trabajadores dominicanos percibían un ingreso mensual insuficiente para cubrir el precio de los bienes y servicios básicos de una familia. El promedio del salario del trabajador dominicano estaba situado

---

<sup>733</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo*, op. cit., p.56

<sup>734</sup> Ibidem, p. 60

<sup>735</sup> Banco Central de la República Dominicana, departamento de Estadísticas Económicas, disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/estadisticas\\_economicas/precio/](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/precio/)

en el año 2014 en RD\$13,537 pesos. Esto indica que el ingreso promedio de los trabajadores dominicanos en el 2014, apenas alcanzaba para cubrir el 48% de costo de la canasta familiar.

La distribución de los salarios en República Dominicana es sumamente desigual. Dicha desigualdad se caracteriza por una amplia base de la población asalariada con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, y en la cúspide de la pirámide salarial, un porcentaje pequeño con ingresos que le permiten vivir con dignidad, y en algunos casos con opulencia. Los datos que ofrece en el comentado informe la FundaciónSol de Chile, confirman esa realidad. Según dicha investigación, en el año 2013, el 58.66% de la población trabajadora dominicana recibía un salario equivalente a doscientos o menos dólares mensuales; y el 3.41% devengaba más de US1, 100.00 al mes<sup>736</sup>.

La Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), tomando como fuente a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), indica que el salario promedio de los cotizables en el país en el año 2015, fue de RD\$ 21,370.6 mensual<sup>737</sup>. En tanto, el Banco Central estimaba para ese mismo año la canasta familiar en RD\$28,293.56. Debido al bajo nivel de los salarios y la incapacidad de cubrir con estos ingresos el costo promedio de la canasta familiar, el 58.2% de la población laboral estaba colocada en el 2013 bajo la línea de pobreza<sup>738</sup>.

En la tabla No. 8 se presenta el salario promedio de los cotizantes de la seguridad social y el costo de la canasta familiar. Aunque menos del 85% del total de los ocupados formales están afiliados al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, menos del 80% son cotizantes del régimen contributivo de salud familiar. Los salarios promedio que se muestren en la siguiente tabla, representan una muestra significativa de la media salarial en la República Dominicana. En los cinco años que se publican, en ningún caso

---

<sup>736</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo*, op. cit., p. 61

<sup>737</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, disponible en: <http://www.one.gob.do/>, fecha de consulta (4/6/2016)

<sup>738</sup> Fundación Juan Bosch y FundaciónSol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo*, op. cit., p. 68

el salario promedio alcanza a cubrir el costo de la canasta familiar. El 2015 es el año de mayor nivel de ingreso promedio y con dicho ingreso apenas se cubre el 76% del referido costo.

**Tabla No. 8. Salario promedio de los cotizables y costo canasta familiar**

Año	Salario promedio	costo Canasta familiar	% Cobertura Salario
2011	17,531.00	25,214.30	70%
2012	17,911.50	26,199.39	68%
2013	19,197.70	27,214.88	71%
2014	19,893.30	27,645.42	72%
2015	21,370.60	28,293.56	76%

Fuente: Tabla de construcción propia con datos de la Superintendencia de Pensiones Y el Banco Central de la República Dominicana.

En la tabla No. 9, en la primera columna se muestra el número de salarios mínimos que perciben los cotizantes de las administradoras de fondos de pensiones. En las columnas subsiguientes se presenta el total de cotizantes por año y el porcentaje de éstos en relación con el número de salarios mínimos que cobran dichos asegurados. Como se podrá observar, el porcentaje mayor lo representan los afiliados que reciben entre uno y dos salarios mínimos, mientras que la menor cantidad de cotizantes son los que ganan la mayor cantidad de salarios mínimos.

**Tabla No. 9. Cotizantes de las administradoras de fondos de pensiones por número de salarios mínimos cobrados.**

Salario mínimo: RD\$ 6,461.00

No. de salarios Minimos	2011	2012	2013	2014	2015	MEDIA
<b>Total cotizables</b>	<b>1,242,780.00</b>	<b>1,291,137.00</b>	<b>1,376,966.00</b>	<b>1,508,392.00</b>	<b>1,617,107.00</b>	
De 0-1 salarios mínimos	30.37%	29.53%	33.39%	32.69%	35.03%	32.20%
De 1-2 salarios mínimos	36.40%	36.44%	35.16%	34.34%	33.85%	35.24%
De 2-3 salarios mínimos	12.35%	12.42%	11.03%	11.70%	10.74%	11.65%
De 3-4 salarios mínimos	8.22%	8.49%	7.31%	6.78%	7.81%	7.72%
De 4-6 salarios mínimos	6.47%	6.60%	7.43%	8.24%	7.04%	7.16%
De 6-8 salarios mínimos	2.43%	2.52%	2.17%	2.36%	2.31%	2.36%
De 8-10 salarios mínimos	1.31%	1.33%	1.30%	1.41%	1.14%	1.30%
De 10-15 salarios mínimos	1.36%	1.48%	1.24%	1.36%	1.11%	1.31%
De 15 o más salarios mínimos	1.09%	1.19%	0.97%	1.12%	0.96%	1.07%

Fuente: Tabla construida con datos de la Superintendencia de Pensiones tomados por la Oficina Nacional de Estadísticas

Estas dos últimas tablas evidencian que la gran mayoría de los empleados formales de la República Dominicana reciben un salario insuficiente para cubrir las

necesidades básicas de una familia. Indudablemente el bajo nivel salarial obedece a la baja calidad del empleo que genera el modelo económico y el pobre nivel de negociación de los sindicatos dominicanos. Todas las iniciativas que adopte el Estado dominicano de disminuir la pobreza, no tendrán los resultados esperados, si éstas no van acompañadas de los elementos que permitan crear empleos de calidad. La economía podrá seguir creciendo como lo ha hecho hasta ahora, pero sin mejorías sustanciales en el tipo de empleo que produce el modelo económico dominicano. De ese modo, el crecimiento seguirá siendo infructuoso para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

#### **4.5. Estado actual de los derechos fundamentales de los trabajadores en la República Dominicana**

La República Dominicana a lo largo del tiempo ha mantenido una tradición de suscripción y ratificación de los convenios de trabajo. Miembro de la OIT desde 1924, ha ratificado treinta y seis convenios (36), de estos, los ocho (8) fundamentales, incluyendo, los de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de junio de 1998. Como se ha expresado anteriormente, específicamente en el capítulo tres. Estos convenios son: Convenio 29 sobre Trabajo Forzoso de 1930; Convenio 87 sobre Libertad sindical y derecho y la protección del derecho de sindicación de 1948; Convenio 98 sobre Derecho de organización y de negociación Colectiva de 1949; Convenio 100 sobre Igualdad de remuneración de 1951; Convenio 111 sobre la Discriminación (empleo y ocupación) de 1958; Convenio 138 sobre Edad mínima de 1973; y, Convenio 182 sobre las Peores formas de trabajo infantil de 1999.

Con la ratificación de estos pactos por parte del Congreso Nacional, quedan incorporados al ordenamiento jurídico nacional, razón por la que el Estado dominicano se hace compromisario de su aplicación dentro de su jurisdicción. Estos y otros convenios sobre distintos aspectos de derechos humanos y del derecho de trabajo han sido reconocidos y adoptados por la República Dominicana, y suscritos a través diferentes instrumentos del derecho internacional. Entre estos convenios, están: La

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, Res. XXX, 1948, Rev. En 1992); la Convención sobre Derechos Humanos (OEA 18/7/1978); el Tratado de Libre Comercio con Centro América y los Estados Unidos- DR-CAFTA, en el cual se adoptan los convenios de la OIT de 1998; y, el protocolo adicional conocido como Protocolo de San Salvador (tratado OEA, No. 69, 1988). No obstante la ratificación que el Estado dominicano hizo en su momento de estos convenios, el legislador dominicano ha querido darle una máxima garantía en su aplicación, incorporándolos la Constitución del 2010. Dentro de ese contexto, dispone la Carta Magna dominicana en su artículo 8, que la función esencial del Estado es “la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva...”<sup>739</sup>

En el título 2, capítulo 1 de la referida Constitución, bajo el epígrafe de los Derechos Fundamentales, se señalan una serie de derechos vinculados a la protección y desarrollo de la vida y la personalidad humana, dentro de estos se indican algunos que tienen una aplicación directa a la preservación y conexión del trabajo con la dignidad humana, como son el Derecho a la igualdad, consignado en el artículo 39; derecho a la integridad personal (art. 42); derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 43); el derecho a la libertad de asociación (art. 47). Los derechos esenciales de los trabajadores, consignados en la Constitución dominicana, sirven para apalancar y dar reforzamiento legal a los consignados en la Declaración de la OIT de 1998. En igual términos asume el Código de Trabajo dominicano la protección de tales derechos.

Revisando el cuerpo normativo de la República Dominicana, se puede concluir que este dispone de las suficientes herramientas legales para garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores. En las conclusiones que contiene el informe sobre la cuestión laboral presentado en el Libro Blanco, plantean los representantes de los países pactantes que: “Reconocen que la legislación laboral en la mayoría de sus aspectos es sólida y que el principal problema es su aplicación debido a la debilidad de sus

---

<sup>739</sup> Constitución dominicana, promulgada el 26 de enero de 2010

instituciones que deben hacerla cumplir”<sup>740</sup>. Se aduce en dicho informe que: “Reconocen las limitaciones presupuestarias y personal de los ministerios de Trabajo, las limitaciones de índole financiera y de recursos humanos a lo que se enfrentan los ministerios, aspectos que deben resolverse si se quiere mejor el cumplimiento de las normas laborales”.

Como vimos en acápite anteriores, el marco jurídico laboral de la República Dominicana, y en especial los derechos fundamentales, consignados en la Declaración de la OIT de 1998, la Constitución dominicana, el Código Laboral, el capítulo 16 de la cláusula laboral del DR-CAFTA y otros convenios y resoluciones que sobre la materia ha asumido la República Dominicana, es lo suficientemente garantista para resguardar estos derechos a los trabajadores. Esto es independientemente de que estos derechos puedan ser ampliados a través de la inclusión de otras garantías. El problema fundamental, tal como expresa el Libro Blanco en sus conclusiones, es la debilidad institucional para crear una cultura del cumplimiento de la ley, sin importar actores.

Y tal como expusimos en el anterior acápite, las instituciones podrán funcionar en la medida en que haya una población activa y empoderada en que se imponga la cultura del cumplimiento de la ley y del funcionamiento de las instituciones. Y como también señalábamos, los promotores del empoderamiento son, especialmente, el sector sindical, los grupos académicos, los propios partidos políticos. Les corresponde a estos actores sociales empujar a que el gobiernos y los gobiernos dispongan de la inversión necesaria para superar las limitaciones materiales. Igual responsabilidad les atañe a los miembros de la judicatura nacional, en el importante papel de aplicadores de las normas del derecho. Con un adecuado ordenamiento jurídico como el dominicano, si se logra evitar que se retroceda en las pretendidas modificaciones a los instrumentos laborales expuesto, Código de Trabajo y Ley de la Seguridad Social, solo faltaría la voluntad y

---

---

<sup>740</sup> Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana, *La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana*, Abril de 2005.

determinación política del gobierno y el correcto funcionamiento de la justicia, para completar el funcionamiento del sistema de justicia laboral y de la propia democracia.

#### **4.5.1. Situación de los derechos fundamentales del trabajo en la República Dominicana**

##### **a) Convenio 29 sobre Trabajo Forzoso**

La República Dominicana ratificó el Convenio 29 sobre trabajo forzoso de 1930, el 5 de diciembre de 1956; y el Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso de 1957, el 23 de junio de 1958. La ley penal dominicana castiga con pena de reclusión el trabajo forzoso. Sin embargo, el tráfico de persona, ligado al trabajo forzoso, es una práctica ampliamente denunciada en la República Dominicana. Desde el país, hacia distintos destinos del exterior se trafica, principalmente con mujeres que se son sometidas a prostitución, en ocasiones en contra de su voluntad. Lo propio ocurre en algunos lugares del territorio nacional, especialmente en los destinos turísticos.

La violación vinculada al trabajo forzoso que con más regularidad ocurre en el país, es el trabajo de horas extras no pagadas, actividad mediante la cual se obliga a trabajadores a ejecutarlas bajo amenaza de despido. Durante los años 2014 y 2015, el Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, reportó que sus inspectores levantaron actas de infracción por concepto de trabajo no pagados u obligados, mediante horas extras, trabajo nocturno y días feriados, de 456 y 540 infracciones, respectivamente, las cuales representaron en ambos años, el 6.8 y 6.5% del total de violaciones reportadas por los inspectores de dicho ministerio<sup>741</sup>.

---

<sup>741</sup> Ministerio de Trabajo, *Estadísticas Laborales años 2014 y 2015*, Santo Domingo, Rep. Dom. 2016



## **b) Convenios 87 sobre Libertad Sindical y 98 sobre Derecho de Negociación Colectiva**

El convenio 87 sobre la libertad sindical y protección de derecho de sindicación fue ratificado por el país el 22 de septiembre de 1953. A excepción de policías y militares, los distintos ordenamientos jurídicos dominicanos contemplan este derecho. Sin embargo, el requisito que dispone un mínimo de 20 miembros para la constitución de un sindicato, constituye una limitación para el ejercicio del ese derecho, en un país donde el promedio de las unidades productivas es menor a la cantidad mínima requerida. El informe anteriormente citado, enfatizaba que pesa a estar legalmente establecido el derecho a huelga, éste se ejerce con poca frecuencia, y atribuyen los pocos paros laborales al hecho de que el 58% de los trabajadores formales lo hacen para instituciones del Estado<sup>742</sup>. Indudablemente esto constituye una limitación, sobre todo en un país donde el acceso a un empleo público está vinculado a la filiación política.

En tanto, el reporte que sobre el estado de los derechos humanos en la República Dominicana emitido por el Departamento de Estados de los Estados Unidos, define como excesivo lo dispuesto por la ley para el ejercicio a huelga de los trabajadores, la cual obliga a que se cumplan requisitos de mediación<sup>743</sup>. A las razones que señala el Departamento de Estado, se debe agregar, el bajo por ciento de sindicalización en el país. Al 2008, la fuerza laboral organizada en el país, estaba estimada en 8%<sup>744</sup>, conforme al Informe de la OMC sobre el examen de la política comercial de la República Dominicana de 2008. Este porcentaje varía, pero en todo caso es bajo. El informe denominado República Dominicana 2010-2020, redactado por la Comisión Internacional

---

<sup>742</sup> Id.

<sup>743</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Informe 2015 de República Dominicana sobre derechos humanos*, disponible en: <https://spanish.santodomingo.usembassy.gov/hr2009-repdom-s.html>, fecha de consulta: [31/3/2017]

<sup>744</sup> Confederación Sindical Internacional, *Normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente en la República Dominicana: Informe para el examen de la política comercial de la R.D. por parte del Consejo General de la OMC*, Ginebra, 2008

para el Desarrollo Estratégico y publicado por el periódico El Nacional, lo situaba en 2.1% al 2010.<sup>745</sup>

Las zonas francas constituyen uno de los sectores productivos del país que concentran una parte importante del empleo formal, sin embargo, el derecho a la sindicación en ese sector ha tenido limitaciones históricas que aún no se logran rebasar. Los empleados de zonas francas sobrepasan los 200 mil trabajadores, de los cuales, conforme a la Federación Dominicana de Trabajadores de Zonas Francas – FEDOTRAZONAS-, solo el 10% está afiliado a una entidad sindical. Conforme a dicha federación, de aproximadamente 550 empresas que conforman el sector en el país, solo estaban activos 35 sindicatos, correspondientes a igual número de empresas.<sup>746</sup>

Igual situación se presenta en los obreros agrícolas dedicados al corte de la caña de azúcar. Esta actividad de una mano de obra predominantemente haitiana, es uno de los sectores a los que se asocian los mayores niveles de violación de los derechos laborales. Esto es en gran medida ocasionado por la vulnerabilidad a la que se enfrentan esos grupos de inmigrantes, en la casi generalidad de los casos de estatus migratorio ilegal. Conforme al informe de referencia, la contratación de inmigrantes ilegales se convierte en una estrategia de determinados sectores productivos debido a la dificultad de exigencia de sus derechos. Una parte significativa de los trabajadores migrantes, tienen poco dominio del idioma, lo que ligado a su condición migratoria, dificulta su acceso a las instancias judiciales para reclamar sus derechos. Sobre este particular, el informe en cuestión concluye expresando que: “Los trabajadores de origen haitiano son particularmente víctimas de estas violaciones y se encuentran en una situación de indefensión jurídica ante los abusos empresariales”<sup>747</sup>.

El movimiento sindical dominicano considera que en el país se continúa violando la libertad sindical. Sobre este particular, en el 2014 las principales centrales sindicales

---

<sup>745</sup> Attali, Jacques, , *República Dominicana 2010-2020* , Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico, Ministerio de Planificación, Economía y Desarrollo, Santo Domingo, 2010

<sup>746</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Informe 2015 ...* op. cit., p. 3

<sup>747</sup>Confederación Sindical Internacional, *Normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente en la República Dominicana...* , op. cit. p 6

calificaron ese año como negativo para el movimiento obrero dominicano. La Confederación Nacional de Unidad Sindical – CNUS-, la Confederación Autónoma Sindical Clasista –CASC- y la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, en un informe conjunto recogido por la prensa nacional, indicaron que en el país se produjeron durante ese año “violaciones directas a la libertad sindical”. Como evidencia de tales hechos, citaron, la cancelación en pleno de los directivos de la Asociación de Controladores Aéreos de la República Dominicana; las limitaciones a la libertad sindical en la empresa minera Barrick Gold y la multinacional Nestlé<sup>748</sup>.

Durante los años 2012 y 2013, el Ministerio de Trabajo levantó 13 y 12 infracciones, respectivamente, a causa de violación al derecho de asociación y al fuero sindical. En los años 2014 y 2015, las infracciones por tales motivos fueron de 13 y 14. Estas estadísticas no permiten cuantificar en orden de magnitud, el nivel de la violación del derecho de sindicación, pero sirven de indicio para intuir que de modo constante se viola el ejercicio de este derecho. Como medio de propiciar su cumplimiento, el Estado dominicano debe redoblar la vigilancia de su cumplimiento y de reducir las exigencias para la constitución de sindicatos, sobre todo, en el número mínimo de integrantes. El citado informe sobre los derechos humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, enfatiza en que las acciones del gobierno son inconsistentes en hacer cumplir las leyes relacionadas con la libertad sindical y la negociación colectiva. Señala este informe que pese a las denuncias constantes sobre violaciones de la libertad sindical y de la negociación colectiva, los inspectores de trabajo, no investigaron de manera sistemática estas denuncias<sup>749</sup>.

En cuanto al Convenio 98 relativo al derecho de sindicación y negociación colectiva de 1949, fue ratificado el 5 de diciembre de 1956. El ejercicio del derecho de negociación de pactos colectivos está íntimamente vinculado al derecho de sindicación. A mayor cantidad de sindicatos, mayor probabilidad habrá de negociaciones colectivas

---

<sup>748</sup> Periódico El día, 2014 fue un año negativo para los trabajadores en RD, según centrales sindicales, disponible en: <http://eldia.com.do/>, 29 de dic., 2014, fecha de consulta: [31/3/2017]

<sup>749</sup> Confederación Sindical Internacional, *Normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente en la República Dominicana...*, op. cit. p 6

en las empresas, y de este modo, aseguran los trabajadores conquistas laborales sectoriales o en unidades productivas determinadas.

Conforme a las estadísticas del Ministerio de Trabajo, durante los años 2012 y 2013, solo se registraron en dicho ministerio, 17 y 31 convenios colectivos, respectivamente. Los mismos, abarcaron la cantidad de 8,962 empleados y 26,950<sup>750</sup>, en sendos años. Durante esos dos años, los inspectores del ministerio participaron en 8 mediaciones de convenios colectivos de trabajo en el primero de esos dos años, y 7 en el segundo. En tanto, en el año 2014 la mediación del ministerio en convenios colectivos se redujo a un (1) caso, el cual concluyó sin acuerdo entre las partes.

### **c) Convenio 100 sobre Igualdad de remuneración y Convenio 111 sobre Discriminación (empleo y ocupación)**

El convenio 100 sobre igualdad de remuneración de 1951, fue ratificado por la República Dominicana el 13 de julio de 1964. Este convenio que busca eliminar la desigualdad remunerativa en igual trabajo entre hombres y mujeres, no ha logrado totalmente erradicar dicha discriminación. El discrimen laboral contra la mujer se pone de manifiesto de muchas maneras, como es el caso de la prueba de embarazo que de forma ilegal se exige en determinadas empresas como requisito para poder acceder a un puesto de trabajo. Otra forma de discriminación a la mujer trabajadora, es mediante el despido después del parto, que en ocasiones se la impone a la mujer como represalia por haber salido embarazada, sobre todo, cuando lleva poco tiempo de empleada en una empresa. El acoso sexual constituye una de las prácticas más generalizada de abuso y discriminación contra la mujer. Esta acción con frecuencia se lleva a cabo desde que la mujer solicita el empleo, asociando su ingreso a que esta acceda a favores sexuales. Este tipo de violación es generalmente cometida por quienes detentan una posición de jerarquía laboral, supervisores, directos o dueños de empresas.

---

<sup>750</sup> Ministerio de Trabajo, *Bianuario de Estadísticas Laborales*, 2012-2013, Santo Domingo, Rep. Dom., p.

La desigualdad la laboral entre hombre y mujer en la República Dominicana se manifiesta de diversas maneras, una de ellas es a través del porcentaje de desempleo entre una población laboral y la otra. Con el incremento de la mujer en los centros de estudios superior, se espera que esta diferencia mejore. En los últimos años la participación de la mujer en este nivel de estudio aventaja a los hombres. En el año 2015, el 64% de la población estudiantil dominicana de las universidades, eran mujeres, mientras los hombres representaban tan solo el 36%<sup>751</sup>. Pese a esos datos, en el 2015 la tasa de desempleo abierta estaba estimada en una media ponderada de 14% del total de la población laboral. De ese total, la mujer desempleada representaba el 22.4%, mientras los hombre el 8.2%<sup>752</sup>. En cuanto a la diferencia salarial entre hombres y mujeres, la autora de la citada fuente indica que para el año de referencia, la brecha salarial entre hombres y mujeres, era de 21% a favor de éstos.

El Convenio 111 del 22 de septiembre de 1952, aborda también. La discriminación en el empleo u ocupación. La República Dominicana ratificó este convenio en 1958. Sin embargo, como expresa el informe de la OMC sobre las normas del trabajo fundamentales en la República Dominicana, “Las personas con discapacidad e infectadas del virus del SIDA sufren discriminación laboral abierta”<sup>753</sup>. En el caso de los trabajadores haitianos, el comentado documento publicado por la embajada de los Estados Unidos, citando al Ministerio de Trabajo de país, indica que los trabajadores haitianos ganaban un 60% menos que los dominicanos. En dicho documento no se especifica si esto corresponde a trabajos iguales entre dichos trabajadores.

---

<sup>751</sup> Batista Polo, Flor y Medina, Dilenia, coord., *Día Internacional de la Mujer: Cuánto avanzó la República Dominicana*, Observatorio Político Dominicano, Santo Domingo, marzo 2017. Disponible en: <http://www.opd.org.do>

<sup>752</sup> Banco Central de la República Dominicana, *Indicadores del Mercado de Trabajo por género, 2000-2015*, Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas, Rep. Dom.

<sup>753</sup> Confederación Sindical Internacional, *Normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente en la República Dominicana...*, op. cit. pp. 8 y 9

#### **d) Convenio 138 sobre Edad mínima y Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil**

Aunque el convenio 138 sobre la edad mínima es de 1973 y el 182 sobre las peores formas de trabajo infantil es de 1999, la República Dominicana primero ratificó el 182, el 15 de junio de 1999, y el 15 de noviembre de ese año, el Convenio 138. Conjuntamente con estos dos convenios, la ley restringe el trabajo infantil a los menores de 14 años. Específicamente, la ley 136 de 2003, denominada El Código para la protección de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, prohíbe en el artículo 40, el trabajo a los menores de 14 años. Pese a estas prohibiciones expresadas en distintos instrumentos jurídicos, el trabajo de los menores constituye uno de los grandes retos que tiene en el cumplimiento de los derechos fundamentales el Estado dominicano.

Existen en el país distintos programas para la protección de la niñez, los cuales se ejecutan a través del Ministerio de Trabajo y del Consejo de Nacional para la Niñez y la Adolescencia –CONANI-, entre otras instituciones y organizaciones privadas. Sin embargo, la práctica del empleo de menores en edades inferiores a la permitida por la ley, así como en trabajos atentatorios a su salud física y mental, se produce con frecuencia. El flagelo de la prostitución y la pornografía infantil, afecta de modo importante a muchos niños, niñas y adolescentes. Este tipo de práctica ocurre en diversas partes del país, especialmente en las zonas turísticas. En las fincas arroceras, de café y de caña azúcar, son lugares en los que con frecuencia se utiliza la mano de obra de menores. Pero es la actividad informal la que concentra el mayor nivel de infantes trabajando. En ocasiones, desarrollan estas actividades informales en lugares que los colocan en situación de vulnerabilidad para la ocurrencia de situaciones reñidas con la ley.

En el año 2006, el Ministerio de Trabajo, en coordinación con la OIT, mediante el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil –IPEC- estableció una hoja de ruta en la que se comprometía a la eliminación del trabajo infantil para el año 2020. El Ministerio aún no ha publicado un informe de evaluación del programa en que indique en qué etapa de la meta propuesta se encuentra. La meta fijada por el Ministerio de Trabajo fue de sacar de distintas fuentes de empleos a 155,600 menores de edades comprendida entre 5 y 17 años. Dicha cantidad es equivalente al 5.8% de la población de

esa edad. Se proponían al 2015 disminuir la cantidad de niños y adolescentes en labores productivas a 75,000 y cerrar el 2020 en cero<sup>754</sup>.

El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, a través del Buró de Asuntos de Trabajo Internacional, da seguimiento al trabajo de los menores de los países con los que tiene acuerdos comerciales. En el caso de la República Dominicana, dicho buró en el reporte sobre trabajo infantil y trabajo forzoso, indica que durante el año 2015 los esfuerzos del país en procura de eliminar las peores formas de trabajo infantil fueron limitados. Señala el indicado reporte, que pese a estar prohibido por la ley, en el país se ha impedido el acceso a la escuela a descendientes de haitianos por falta de documentos de identidad<sup>755</sup>. El informe del buró, citando la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples- ENHOGAR 2014-, revela que en ese año, el 5.3% de la población infantil de 10 a 14 años trabajaba. De esa población, el 29.1% en labores agrícola; 8.5% en labores industriales y 62.4% en servicios. Señalan que de acuerdo a este estudio el 96.1% de la población en edad comprendida entre 5 y 14 años, asistían a la escuela, mientras que el 4.8% de los que tenían entre 10 a 14 años, concurrían a la escuela y trabajaban<sup>756</sup>. Pero ese porcentaje aumentaba considerablemente en los adolescentes de 15 a 17 años, el 27% trabaja y estudiaba. Conforme a la referida encuesta, en el caso de los niños y niñas con edades comprendida entre los 13 y 17, el 13% desarrollaba algún tipo de labor productiva. De ese porcentaje, el 12% lo hacía en la zona urbana y el 16% en la rural.

Las distintas cifras que envuelven la cantidad de niños que laboran en diversas actividades en el país, coinciden en ubicar dicha cantidad en decenas de miles de niños

---

<sup>754</sup> Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, *Hoja de Ruta para hacer de República Dominicana un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*, documento estratégico, 2008, disponible en: [http://www.ministeriodetrabajo.gob.do/images/docs/trabajo\\_infantil/documento\\_estrategico\\_hoja\\_de\\_ruta\\_rd.pdf](http://www.ministeriodetrabajo.gob.do/images/docs/trabajo_infantil/documento_estrategico_hoja_de_ruta_rd.pdf), fecha de consulta [15/4/2017]

<sup>755</sup> Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Reporte de trabajo infantil y trabajo forzoso en la República Dominicana*, Buró de Asuntos Laborales Internacionales, [traducido al español por el autor], disponible en: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/dominican-republic>, fecha de consulta: [16/4/2017]

<sup>756</sup> Id.

trabajadores. Sin embargo, las cifras que presenta el Ministerio de Trabajo sobre la cantidad de niños retirados de trabajos vulnerables, es limitada, no se corresponde con lo que reflejan las estadísticas en esa materia y lo que denuncian organizaciones especializadas. Durante el año 2012 los niños retirados del trabajo, fueron 61; en el 2013, 207; 2014, 215; y en el 2015, de enero-julio, fueron retirados 139 menores. En cuanto a la cantidad de infracciones levantadas por los inspectores del Ministerio de Trabajo para protección de los menores, en el 2012 se aplicaron 29, equivalente al 0.8% del total de sanciones adoptadas; 2013, 59 para 1.2%; 2014, 57 igual al 0.9% del total de infracciones<sup>757</sup>.

#### **4.5.2. Caso Padre Christopher Hartley**

Con este nombre se denominó el informe que produjo la Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales –OTLA-, por sus siglas en inglés, adscrita al Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, en atención a la comunicación dirigida a dicha oficina por el Padre Christopher Hartley. La Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales, es la instancia responsable del seguimiento al cumplimiento del tema laboral en los acuerdos comerciales de los que formen parte los Estados Unidos. A esta instancia oficial, el sacerdote español Christopher Hartley, a través de una correspondencia, denunció una serie de violaciones a los derechos laborales fundamentales de trabajadores agrícolas de la industria azucarera de su zona de servicio religioso. Hartley se desempeñó como cura párroco en el municipio de San José de los Llanos, ciudad enclavada alrededor de numerosos bateyes<sup>758</sup> de producción de caña. Estas plantaciones de caña, al igual que los ingenios de producción de azúcar, pertenecen a la familia Vicini, una de las familias de mayor incidencia en la vida económica dominicana. Este cura, quien desempeñó la labor pastoral en la indicada área durante los años 1997-2006, fue expulsado del país, como consecuencia de las constantes denuncias que hacía sobre los males que afectaban las

---

<sup>757</sup> Ministerio de Trabajo, *Estadísticas Generales*, disponible en: <http://www.ministeriodetrabajo.gob.do/index.php/2015-10-11-14-05-11/biblioteca/libreria-principal>, fecha de consulta: [16/4/2017]

<sup>758</sup> Se denomina batey al poblado conformado por cortadores de caña de azúcar y los familiares de éstos.



condiciones de vida de los cortadores de caña de azúcar, especialmente los de ascendencia haitiana.

El 22 de diciembre de 2011, Hartley envió una comunicación a la OTLA, en la que denunciaba que el Estado dominicano había violado el capítulo laboral del DR-CAFTA. En dicha comunicación, el Padre Hartley señalaba que “el gobierno de la República Dominicana no cumplió con su obligación de aplicar su legislación laboral, según lo exige el Capítulo 16 del dicho tratado, en lo concerniente a la industria azucarera dominicana”. La misiva de Hartley indicaba las siguientes violaciones al tratado: (1) trata de personas y/o trabajo forzoso; (2) trabajo infantil; (3) condiciones de vida deplorables e insalubres; (4) denegación de servicios médicos, pensiones y otros beneficios adquiridos; (5) negativa a informar y publicar las tarifas vigentes y las modalidades de pago; (6) condiciones de trabajo peligrosas; (7) negativa a entregar contratos de trabajo por escrito; (8) manipulación del pesaje de la caña de azúcar; y (9) despido como represalia por afiliarse o por intentar organizar grupos de trabajadores o gremios<sup>759</sup>.

De acuerdo al texto enviado por el Padre Hartley al gobierno de los Estados Unidos a los fines de que la citada agencia investigase las denuncias que hacía, sobre que dichas violaciones afectaban los derechos fundamentales del trabajo, consagrados en el DR-CAFTA, y a los cuales el Estado dominicano como suscribiente de dicho tratado se obliga en su cumplimiento. Los derechos infringidos a los que se refiere la comunicación del cura español, son: (a) el derecho de asociación; (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; (d) una edad mínima para el empleo de niños, y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y (e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. El documento depositado por Hartley, estaba sustentado en cientos de evidencias documentales y testimoniales.

El 22 de febrero de 2012 la OTLA encontró méritos en las denuncias del Padre Hartley y aprobó la realización de una investigación sobre dichas imputaciones. A partir

---

<sup>759</sup> Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Informe público del examen de la comunicación pública ante los EE.UU.2011-03 (República Dominicana)*, oficina para Asuntos Comerciales y Laborales, 27 de septiembre de 2013, pdf.

de ese momento, conforme a las pautas procedimentales, la OTLA debía de realizar un informe sobre el caso en cuestión en 180 días. A las conclusiones a las que arribó la Oficina de para Asuntos Comerciales y Laborales, después, conforme a ellos, de hacer una exhaustiva investigación, determinaron que: “ Se encontraron pruebas de violaciones aparentes y potenciales a la legislación laboral dominicana...” Para los fines del DR-CAFTA, conforme al artículo 16.8 del tratado, la legislación laboral comprende los convenios fundamentales de la OIT de 1998, y a ellos es que se refiere el informe de la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales, sobre que se hallaron pruebas de que éstos fueron violados, tal y como lo denunció en la comunicación de referencia el padre Hartley.

En el indicado informe, también manifiestan preocupación por “las deficiencias procedimentales y metodológicas del proceso de inspección, que menoscaban la capacidad del gobierno para identificar de modo efectivo las violaciones en materia laboral”. Las consideraciones a las que arribó la comisión investigadora, puso de manifiesto la incapacidad del Estado dominicano de garantizar los derechos fundamentales de los obreros del sector azucarero. Otro aspecto importante abordado por la comisión, fue la debilidad del sistema de inspección laboral del país, el cual no fue capaz de identificar las violaciones que se cometen en la industria azucarera a parte de sus empleados. Dentro de las debilidades encontradas en el proceso de inspección, señalaron: (a) entrevistas a trabajadores haitianos que no hablan español sin utilizar interpretes; (b) poca cantidad de trabajadores entrevistados (muestras deficientes); (c) entrevistas a trabajadores delante de sus supervisores; (d) no se efectuaron inspecciones de seguimiento; (e) en los casos en que se señalaron violaciones a la legislación laboral, no se tramitaron hacia los tribunales dichas violaciones.

Sin una inspección eficiente no habrá la posibilidad de garantizar el cumplimiento de la ley laboral dominicana, porque no se tendrá un diagnostico real del estado de acatamiento de la legislación laboral, y por tal motivo, no se podrán diseñar las políticas que garanticen el cumplimiento de la ley de trabajo.

La Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales del Departamento de Estado de Trabajo de los Estados Unidos, después de confirmar las denuncias del Padre Hartley,

---

hizo las siguientes recomendaciones al gobierno dominicano, a los fines de que se tomaran fueran tomadas en cuenta, especialmente en el sector azucarero:

En base al Protocolo de Inspección del Ministerio de Trabajo de 2008 y al de Inspección para la Agricultura de 2011, propusieron que se adoptaran las siguientes prácticas:

- (a) conversar con un número importante de los trabajadores escogidos por los inspectores;
- (b) entrevistar los trabajadores sin la presencia de la gerencia;
- (c) conversar con los trabajadores sobre cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la ley laboral;
- (d) realizar seguimiento a las acusaciones de violaciones a la ley laboral formuladas por los trabajadores durante el proceso de inspección;
- (e) realizar inspecciones de seguimiento para verificar la mejora de las violaciones identificadas;
- (f) emplear una cantidad suficiente de inspectores laborales e intérpretes para los trabajadores que requieran traducción;
- (g) entrenar a los inspectores sobre los métodos para identificar el trabajo forzoso, el trabajo infantil, las violaciones al pago del salario mínimo, horas de trabajo y seguridad ocupacional;
- (h) campañas para difundir entre los trabajadores del sector azucarero el conocimiento de sus derechos y las vías de denunciar las violaciones de sus derechos;
- (i) mantener la confidencialidad de los trabajadores que hagan denuncias sobre violaciones a sus derechos laborales;
- (j) reforzar el cumplimiento del Artículo 161 del Código de Trabajo que exige publicar el pago de las horas extras, salario mínimo, descanso semanal;
- (k) reforzar el cumplimiento de la ley de seguridad social, publicando las deducciones que le hacen a los trabajadores;

(l) reforzar el cumplimiento del Reglamento 522-06 y de la Resolución 04-2007 sobre Seguridad y Salud Ocupacional;

(m) reforzar el cumplimiento de las disposiciones legales que establecen los 14 años como edad mínima para el empleo legal, limitando la jornada de labor de los menores a seis horas;

(n) reforzar el cumplimiento de las disposiciones legales que prohíben el trabajo forzoso y toda práctica conexas a éste.

(o) prohibir el pago por bonos, vales fichas, amenazas de deportación, prohibir abandono del batey y el uso del crédito en bodega de los propietarios de los campos de caña.

A partir del informe del 27 de septiembre de 2013, el gobierno de los Estados Unidos continuó dando seguimiento a las recomendaciones formuladas por la OTLA.

El primer informe de seguimiento fue publicado el 16 de octubre de 2014<sup>760</sup>. En esta nota de seguimiento, el gobierno de los Estados Unidos a través del Departamento de Trabajo, se refiere a la continua comunicación con el gobierno dominicano para que se mejoren las condiciones laborales de los trabajadores de la industria azucarera en atención a las denuncias del Padre Hartley en su comunicación del 2011. Las acusaciones del padre fueron comprobadas por la misión del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, según consignan en el indicado informe de septiembre de 2013.

El Departamento de Trabajo hace referencia en el documento en cuestión, del financiamiento de un proyecto de asistencia técnica de 10 millones de dólares para la reducción del trabajo infantil y mejorar las condiciones de los derechos laborales en el sector agrícola dominicano, especialmente en la industria azucarera. Pero al mismo tiempo señalan que el financiamiento al este proyecto fue detenido por no encontrar apoyo del gobierno dominicano en la implementación del mismo. Finalmente, comunican la promesa de las autoridades dominicanas de respaldar las sugerencias vertidas por la instancia del trabajo de los Estados Unidos.

---

<sup>760</sup> Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Revisión de doce meses de las implementaciones de las recomendaciones del Informe público del examen de la comunicación pública ante los EE.UU.2011-03, (República Dominicana)*, Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales, 16 de octubre de 2014, PDF.

El segundo de estos informes de seguimiento fue publicado el 22 de abril de 2015, a los dieciocho meses del informe base, es decir, el de septiembre de 2013. En este informe refieren que el gobierno de los Estados Unidos ha mantenido conversaciones con el gobierno dominicano para enfrentar los problemas identificados en el informe base. Concluyen de este modo las consideraciones vertidas en dicho documento: “ A pesar de estos avances, la delegación observó que varias cuestiones laborales identificadas en el informe aún no parecen haber sido abordadas, incluyendo publicar visiblemente en el lugar de trabajo el salario mínimo; garantizar que todos los trabajadores, incluidos los que trabajan en tareas distinta de la corte de caña, reciban al menos el salario mínimo; y garantizar que los trabajadores reciban las vacaciones pagadas declaradas por el gobierno”<sup>761</sup>.

El cuarto informe, elaborado a los veinticuatro meses de la implementación de las recomendaciones del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos- USDOL- se emitió el 30 de diciembre de 2015<sup>762</sup>. En este documento seguimiento a las recomendaciones hechas en el informe público del 27 de septiembre de 2013, el USDOL consideró que el gobierno dominicano ha adoptado medidas positivas en los seis meses transcurrido entre el tercer y cuarto informe de seguimiento. Entre las medidas adoptadas, señalan, la resolución del Consejo Nacional de la Seguridad Social –CNSS- que dispone que los trabajadores con situación migratoria regularizada en el país, tienen derecho a participar en los beneficios de la seguridad social. Conjuntamente con dicha resolución, se reguló el estatus migratorio de modo temporal de 239,956 personas, especialmente migrantes haitianos. Esta medida tomada por el gobierno dominicano, ha beneficiado a muchos trabajadores agrícolas de la industria azucarera, espacio donde se asientan buena parte

---

<sup>761</sup> Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Revisión de dieciocho meses de las implementaciones de las recomendaciones del Informe público del examen de la comunicación pública ante los EE.UU.2011-03, (República Dominicana)*, Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales, 22 de abril 2015, PDF.

<sup>762</sup> Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Revisión de veinticuatro meses de las implementaciones de las recomendaciones del Informe público del examen de la comunicación pública ante los EE.UU.2011-03, (República Dominicana)*, Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales, 30 de diciembre abril 2015, PDF.

de los obreros migrantes. Sin embargo, el permitir el acceso a la seguridad social solo a los inmigrantes documentados, deja a miles de extranjeros indocumentados fuera de los beneficios mínimos de la seguridad social. No obstante el impedimento que se tiene para registrar los trabajadores sin documentos de residencia en la seguridad social, se expone a estos trabajadores, a que empleadores inescrupulosos hagan deducciones indebidas en sus salarios como pseudo cotizaciones. En el informe que anteceden al cuarto, el USDOL, advirtió a las autoridades dominicanas sobre ésta situación, a los fines de que se adoptaran los correctivos de lugar. Concluyen en el señalado documento, reconociendo los progresos realizados por el país en la capacitación de los inspectores laborales y en otros aspectos de los derechos laborales.

La última de las revisiones periódicas hechas a las implementaciones del informe de septiembre de 2013, fueron formuladas el 5 de octubre del pasado 2016. Consignan en esta revisión, que a partir de ese primer informe, han realizado cinco visitas de seguimiento a las recomendaciones sugeridas al gobierno dominicano. Señalan las autoridades de los Estados Unidos en esta quinta nota, que han mejorado las fiscalizaciones que realizan los inspectores del Ministerio de Trabajo, sobre todo, en el denominado tiempo de zafra muerta, es decir, en el periodo que cesa el corte de caña y que se utiliza para el mantenimiento de los equipos y siembra de caña. En esa etapa del trabajo, fue en la que mayores violaciones con respecto al salario mínimo se detectaron durante las pesquisas realizadas a raíz de la denuncia del cura Hartley. No obstante las mejorías que reconocen encontrar, recomiendan seguir profundizando en las mismas, a fin de mejorar las prácticas de detección de las violaciones laborales

En adición al esfuerzo del gobierno dominicano, señalan el realizado por algunas empresas azucareras, quienes a partir de los señalamientos del sacerdote español, han adoptado ciertas medidas tendentes a garantizar la seguridad en el trabajo; mejores registros de las horas laboradas; aplicación del salario mínimo; orientación en creole a los trabajadores haitianos que no hablan español; entrenamientos en seguridad industrial; entrega de contratos escritos a los trabajadores y publicación en creole y español el salario mínimo en los principales bateyes del país. Reconocen que aún faltan medidas por adoptar para garantizar el cabal cumplimiento del derecho de los trabajadores del sector,

---

como son, socializar estas prácticas con las empresas que aún no han implementado mejoras sustanciales y la contratación de una encuesta con una firma privada de reputación que permita establecer el nivel de cumplimiento de la ley laboral, a fin de que el gobierno dominicano pueda adoptar medidas más completas que garanticen el cumplimiento de la legislación laboral dominicana.

Aún no se cierra el proceso de seguimiento a la denuncia del padre Hartley, a quien se debe reconocer su preocupación por las condiciones de vidas infrahumanas en las que viven miles de trabajadores de la industria azucarera nacional. Sin embargo, la participación del gobierno dominicano ante estas flagrantes violaciones de los derechos laborales de estos trabajadores, tuvo una actitud reactiva, sin la intervención del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, no se habría producido la reacción del Ministerio de Trabajo y de otras autoridades del país. Lo evidencia el hecho de que no se despliegan acciones similares en otros sectores de la producción nacional, como el corte de arroz y la recolección del café. En estos rubros productivos, sin llegar a los extremos de la industria azucarera que de forma ancestral ha representado una reminiscencia del sistema esclavista, en ellos también se violan determinados derechos fundamentales.

No deja de ser lamentable que estas denuncias y la movilización ante mecanismos extranjeros como la Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, no hayan partido del movimiento sindical dominicano, no de ninguna organización vinculada a los derechos humanos o laborales. Esto evidencia el nivel de adormecimiento del sindicalismo nacional y de la indiferencia de los partidos políticos y de otras organizaciones sociales, las cuales conociendo dicha realidad, han callado por años.

#### 4.6 Ciudadanía y sindicatos como vigilantes de cumplimiento de las normas laborales

Como refiere Ermida Uriarte, el concepto de ciudadanía ha estado asociado desde su origen griego, al carácter político<sup>763</sup>. Aunque con el paso del tiempo dicho término cada vez es más abarcador y complejo, y tal como lo llama Uriarte, rebasa el marco de lo político, y más aún, la esfera del derecho público. La ciudadanía desde siempre ha tenido una connotación de pertenencia, primero, entre el individuo y la ciudad, y posteriormente, entre éste y el Estado-nación. De ese vínculo entre el Estado y el individuo se derivan derechos y deberes. La condición de ciudadano trae consigo la titularidad de derechos, al tiempo que también representa la asunción de deberes. Unos y otros son formulados por la Constitución.

La Constitución dominicana plantea dos tipos de derechos, los de ciudadanía, vinculados al aspecto político; y los derechos emanados de la condición humana, los cuales son aplicables a toda la población del territorio nacional (nacionales y extranjeros). En cuanto a los deberes, la Carta Magna dominicana en el artículo 75, sobre los deberes fundamentales, establece que: *“Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad”*<sup>764</sup>. Este artículo de la Constitución, sirve como fundamento para la asunción de la ciudadanía, para el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajador en la República Dominicana y de la mejoría de sus condiciones de trabajo en sentido general. En varios numerales del referido artículo se enuncian los deberes que deben ser asumidos por los habitantes de la sociedad dominicana, entre estos, tienen singular importancia a los fines del tema abordado en el presente acápite, los siguientes:

---

<sup>763</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *Trabajo, ciudadanía y derechos humanos*, Universidad Pompeu Fabra, disponible en: [www.upf.edu/iuslabor/pdf/2006-2editorial.ppdf](http://www.upf.edu/iuslabor/pdf/2006-2editorial.ppdf), fecha de consulta: [9/3/2017]

<sup>764</sup> Constitución de la República Dominicana. G.O. No. 10805 d/f 10/7/2015, art. 75



7) Dedicarse a un trabajo digno, de su elección, a fin de proveer el sustento propio y el de su familia para alcanzar el perfeccionamiento de su personalidad y contribuir al bienestar y progreso de la sociedad;

9) Cooperar con el Estado en cuanto a la asistencia y seguridad social, de acuerdo con sus posibilidades;

12) Velar por el fortalecimiento y la calidad de la democracia, el respeto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública.

En estos numerales se encuentra el suficiente sustento jurídico para propiciar la construcción de ciudadanía sobre la base de la lucha por el respeto y mejora de las condiciones del hombre y de la mujer de trabajo. En el numeral (7) se coloca el trabajo como el medio para lograr el desarrollo personal del individuo y de la sociedad. Esta connotación que le confiere la Constitución al trabajo, la sustrae de la mera relación privada (empleador-trabajador) para conferirle un carácter no solo de derecho público u horizontal, sino de Alto Interés de la sociedad, porque como indica el citado texto constitucional, el trabajo es el medio para el desarrollo de la sociedad. Algo tan vital como las relaciones laborales, no deben ser dejadas de lado por la sociedad como conjunto, por lo que el perfeccionamiento de dichas relaciones, como medio para lograr la satisfacción plena del individuo como ente social, dependerá en gran medida del empoderamiento de la sociedad. La participación ciudadana es un medio eficaz para lograr la satisfacción y conquistas de sus demandas.

El tema laboral no puede descansar solo en los hombros del sindicato y de las organizaciones afines, si bien es cierto que a ellas les corresponde la mayor responsabilidad, no es menor la que le concierne a los distintos órganos sociales. Hoy es más apremiante el seguimiento de la ciudadanía, de modo colectivo e individual, a las condiciones en que se desarrollan las relaciones laborales en la República Dominicana. Comparto lo expresado por Cecilia Montero y Morris sobre que “vivimos en una transición hacia nuevo modelo de organización de la economía que implica una transformación del

---

empleo y el trabajo, lo que requerirá una innovación social importante”<sup>765</sup>. Continúan expresando dichos autores que: “ Es necesario abordar el tema de los derechos y deberes en el trabajo más allá de las visiones proyectadas desde los actores tradicionales, cuyos intereses están dificultando dimensionar la profundidad de las mutaciones en curso”<sup>766</sup>. No obstante a que el planteamiento sobre el surgimiento de un nuevo tipo de organización económica y por consiguiente de relación laboral, fue formulado hace décadas, dicha transición continúa y con ella la necesidad de un empoderamiento de la ciudadanía. Solo a través de dicho empoderamiento será posible la superación de las deficiencias y carencias del orden laboral imperante y del nuevo tipo de relación laboral en gestación. Algo importante expresado por los comentados sociólogos, es el interés de la OIT sobre la creación de nuevos “espacios de diálogo social institucionalizado”, a fin de lograr el fortalecimiento de la ciudadanía laboral, como medio del “desarrollo de buenas prácticas laborales de las instituciones públicas y la creación de instrumentos de fomento a la responsabilidad social de las empresas...”<sup>767</sup>

En el numeral (9) de la Constitución, se insta de modo directo a colaborar con el Estado en la asistencia de la seguridad social. La seguridad social, conforme la define la OIT, es “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”<sup>768</sup>. La seguridad conforme a esta definición deviene en derecho y deber, como deber, para la doctora Rosalía Sosa, “corresponde a los ciudadanos el deber de cooperar con el Estado para que la asistencia y seguridad

---

<sup>765</sup> Montero, Cecilia y Morris, Pablo, *La ciudadanía laboral: un imperativo de equidad*, Proposiciones vol. 32, Ediciones Sur, Santiago de Chile, 2000, disponible en: <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php>, fecha de consulta [3/3/2017]

<sup>766</sup> Ibidem. p. 66

<sup>767</sup> Ibidem., p. 67

<sup>768</sup> OIT, *Hechos concretos sobre la seguridad social*, disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf), fecha de consulta: [14/3/2017]

social sea efectiva”<sup>769</sup>. Es responsabilidad de los ciudadanos la cooperación en el desarrollo de la seguridad social y más aún, en el seguimiento y defensa al perfeccionamiento de la relación laboral en el territorio dominicano. Este objetivo será posible en la medida en que los ciudadanos y residentes permanentes en el país, sean entes activos en la defensa de condiciones laborales dignas como medio de alcanzar un verdadero estado de derecho y de paz social.

El numeral (12) proclama la defensa y fortalecimiento de la democracia y de los valores democráticos. No podrá haber un régimen democrático sin un cabal cumplimiento de los derechos de los trabajadores y de la dignificación del trabajador. Los derechos de los trabajadores son partes esencial del orden democrático. La paz social y el estado democrático dependen en gran medida del respeto a los derechos fundamentales del trabajo y a las disposiciones normativas que propicien un adecuado marco de entendimiento entre el trabajo y el capital. El papel del Estado, en cuanto al derecho laboral, no es producir meramente la igualdad ante la ley, sino reconocer como la hecho el propio derecho del trabajo, la desigualdad social entre el empleador y trabajador. La relación laboral es desigual por idiosincrasia, por esta razón es la necesidad de que el Estado resguarde los intereses de la parte más vulnerable en dicho vínculo. La desigualdad connatural en la relación laboral se acentúa cuando intervienen empresas transnacionales con un poder superior, en algunos casos, al propio Estado en el que operan. Al Estado le corresponde jugar el papel de protector del trabajador, responsabilidad indeclinable, la cual no podrá ser suplantada de modo armónico por el mercado ni por ningún otro de los instrumentos de la globalización neoliberal.

Comparto el criterio de Fernando Muñoz cuando al bordar el concepto ciudadanía laboral, expresa que: “La ciudadanía nos remite a la posibilidad de participar en la toma de decisiones colectivas a través de la persuasión, la negociación y la votación”<sup>770</sup>. Ante

---

<sup>769</sup> Sosa Pérez, R., “Título II de los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales”, en Fundación Institucionalidad y Justicia (comp.), *Constitución Comentada*, Santo Domingo, 2011, p. 195

<sup>770</sup> Muñoz, Fernando, Ciudadanía laboral: los peligros políticos de un mal concepto jurídico, *Redseca*, agosto 2012, disponible en [www.redseca.cl/ciudadania-laboral-lospeligros-politicos](http://www.redseca.cl/ciudadania-laboral-lospeligros-politicos)

la debilidad de los sindicatos de poder cumplir con su misión histórica en la mejoría de las condiciones laborales; y ante el desinterés de los partidos políticos por el tema laboral, le corresponde a la ciudadanía asumir un papel no de espectador, sino de sujeto activo, para contribuir en el despertar la conciencia nacional sobre la necesidad de acompañar al sector laboral en las luchas que debe librar para mantener y ampliar sus conquistas laborales. Solo con una ciudadanía vigilante de las condiciones laborales del trabajador, se podrá mejorar el salario del trabajador dominicano, de su propia ciudadanía laboral, de la cobertura de la seguridad social, de la protección de sus derechos fundamentales, del cumplimiento de la norma laboral; en fin, de todo lo que propicie el desarrollo económico y social del trabajador. Al tiempo que se detendrán las amenazas que representan para la clase trabajadora, la flexibilidad laboral y la desregulación, entre otros retos que tendrá que enfrentar el sector laboral.

No se pretende insinuar y mucho menos plantear que se desplace la función del sindicato, o que se sustituya por instrumentos de la sociedad civil, sino que se acompañe, para que éste pueda cumplir a cabalidad su papel de representante de los intereses de los trabajadores. Pero además, el empleado tiene una doble condición, la del ciudadano y la del trabajador, cuyos derechos fundamentales no se pueden disociar. Esta doble condición establece un vínculo o matrimonio entre sindicato y sociedad, que como desarrolla Trentin en su concepto sobre el “sindicato de los derechos”, el sindicato no debe presumir de ser para la clase sino de la persona que trabaja; y, en segundo lugar, el sindicato debe ser el portador de los derechos universales, ser uno de los protagonistas principales de la sociedad civil organizada y reformada con su proyecto propio de sociedad”<sup>771</sup>. Lo mismo es aplicable a la sociedad en su conjunto, cuyo ejercicio de ciudadanía no debe quedarse relegado a las exigencias de los derechos civiles y políticos, sino también a los del trabajo. Ante los embates del modelo globalizante y la debilidad de sector laboral organizado, adquiere relevancia el llamado de Taddei de que

---

<sup>771</sup> Ariemna, Iginio, *La izquierda de Bruno Trentin*, Papeles en Campo Abierto, trad. De López Bulla, José Luis, 2014, p. 43.

es “posible y necesario reconstruir un sentido común de solidaridad social que se sobreponga al sentido común del mercado”<sup>772</sup>.

El legislador dominicano ha introducido instrumentos legales que propician la participación de la ciudadanía desde una esfera institucional. El artículo 97 de la Constitución, sobre Iniciativa Legislativa Popular, dispone la facultad de los ciudadanos introducir proyectos de leyes a condición de que éstos sean avalados por un mínimo del 2% de los inscritos en el padrón electoral. La Ley No. 1-12, sobre Estrategia Nacional de Desarrollo, en el artículo 15, establece el deber de promover la participación social, la creación de mecanismos de participación entre otras iniciativas que procuren el involucramiento de la ciudadanía.

La Ley 122-05 que regula las asociaciones sin fines de lucro, la cual sustituye la vieja ordenanza 520 del 26 de julio de 1920 dictada por el gobierno interventor de los Estados Unidos, proporciona un mecanismo moderno de reglamentación y fomento de este tipo de organización. La Ley 176-07, sobre el Régimen del Distrito Nacional y los Municipios, dicha ley en adición de la reglamentación de los ayuntamientos del país, introduce en el artículo 230 y siguientes, las vías de participación municipal, entre las que se encuentran el referéndum municipal, el plebiscito municipal y el presupuesto participativo. Esta ley de organización municipal fue el primer mecanismo legal en la República Dominicana en introducir este tipo de iniciativa. Posteriormente, en la Constitución promulgada en el 2010, se introdujeron el plebiscito, el referéndum y la iniciativa de normativa municipal, ya contenido en la Ley 176-07, bajo el título de Mecanismos Directos de Participación Local.

La Constitución crea también los mecanismos formales que propician la participación ciudadana. Con el título “De la Concertación Social”, en el artículo 251, el constituyente estatuye el Consejo Económico y Social, artículo en el que se establece que dicho consejo es “un instrumento esencial para asegurar la participación organizada de empleadores, trabajadores y otras organizaciones de la sociedad en la construcción

---

<sup>772</sup> Taddei, Emilio, *Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina*, México, Clacso

y fortalecimiento permanente de la paz social”. El Presidente del Tribunal Constitucional, al referirse a este mecanismo de concertación, en cuya formación sirvió de asesor la OIT, expresa que: “ La función de este organismo es ser órgano consultivo del Poder Ejecutivo que mediante la representación de las actividades económicas y sociales, favorece la colaboración de las diferentes categorías profesionales entre ellas y asegura su participación en la política social y económica del gobierno”<sup>773</sup>. Luego, mediante la Ley No. 142-15 del 20 de agosto de 2015, instituye El Consejo Económico y Social –CES<sup>774</sup>. La ley dispone que el CES esté conformado por un presidente, un director general, (15) representantes del sector laboral, (15) del sector empresarial y (15) del social. Sin embargo, la actual composición es de (un) presidente, (una) directora ejecutiva (25) representantes de los empresarios, (7) de los trabajadores y (9) del sector social<sup>775</sup>. Entre las principales funciones que la ley le asigna al CES, están:

1) Examinar y estudiar los problemas económicos, sociales y laborales que afectan a la sociedad dominicana.

2) Examinar y estudiar anteproyectos de leyes relacionados con aspectos y políticas económicas, sociales o laborales que podrían incidir en la sociedad dominicana, a solicitud del Presidente de la República, del Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo o de la mayoría simple de sus miembros.

3) Buscar la debida concertación a través de la participación democrática de empleadores, trabajadores y organizaciones de la sociedad.

4) Lograr consensos a través del diálogo social que permitan incorporar, por acuerdo o pacto social, iniciativas de desarrollo económico, social y laboral.

---

<sup>773</sup> Ray Guevara, Milton, “Constitución Comentada”, FINJUS, Santo Domingo, 2011.

<sup>774</sup> Ley No. 142-15, G.O. 10810 d/f 20/8/2015.

<sup>775</sup> Consejo Económico y Social, disponible en: <http://www.ces.org.do/p/integrantes-del-consejo-economico-y.html>

5) Proponer al Poder Ejecutivo iniciativas legislativas relacionadas con aspectos y políticas sociales, económicas y laborales.

6) Elaborar y someter anualmente al Poder Ejecutivo, dentro de los primeros 45 (días) de cada año, un informe sobre la situación socioeconómica y laboral del país.

El CES tiene un amplio abanico de concertación de temas sociales y económicos, sin embargo, la ley enfatiza el carácter de mediación de dicho consejo en el tema laboral. Este es el principal instrumento formal de concertación para decidir sobre temas importantes del país que estén bajo su conocimiento.

Pese a que la ley dispone de los mecanismos legales señalados y a la existencia de una instancia como el CES, la consecución de conquistas importantes de los diferentes sectores sociales, pero especialmente del laboral, será a través del empoderamiento de la ciudadanía, mediante la participación directa de la misma. Solo con la movilización cívica y toma de conciencia, se fortalecerá la relación laboral dominicana, y con ella, las condiciones de vida de los trabajadores. La participación ciudadana será el mecanismo que fortalecerá el sistema democrático dominicano, cuyas instituciones formales tienen el descreimiento de parte importante de la población.

La sociedad dominicana se ha caracterizado por su conservadurismo, en donde los largos años de presencia de gobiernos autoritarios han dejado sus huellas en la conciencia social del dominicano. En los datos ofrecidos por Latinobarómetro sobre cómo se considera la población con respecto a su ubicación ideológica, República Dominicana con 49% encabeza a las naciones del área cuya población se considera de derecha<sup>776</sup>. Sin embargo, dicha ubicación ideológica no ha sido un factor o motivo que afecte el interés de la ciudadanía de participar en protestas ciudadanas. La República Dominicana ha seguido la tendencia de la región, en la que sus ciudadanos muestran cada vez más, mayor disposición para involucrarse en reclamos sociales y económicos.

---

<sup>776</sup> Corporación Latinobarómetro, *La democracia en América Latina*, Latinobarómetro 2016, disponible en: [www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2016.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2016.pdf), fecha de consulta [15/3/2017]

En cuanto a la participación electoral, la República Dominicana está dentro del promedio de América Latina. Como se observa en el siguiente cuadro, la cantidad de electores que han concurrido en las tres últimas elecciones en el país, representan el 70.4% de los inscritos en el registro electoral, muy similar al promedio de la región que al 2015 era de 69.5%<sup>777</sup>.

**Cuadro 5.3. Participación política en Rep. Dom.**

<b>AÑO</b>	<b>INSCRITOS</b>	<b>PARTICIPACIÓN</b>	<b>%</b>
2008	5,764,387.00	4,113,644.00	71.40
2012	6,502,968.00	4,566,838.00	70.20
2016	6,767,097.00	4,708,746.00	69.60

elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Estadísticas

La participación en actividades cívicas de protestas como un ejercicio de ciudadanía de los dominicanos, no se circunscribe solo al aspecto electoral, sino que abarca áreas de reivindicación social y económica como la laboral. Según los datos publicados por Latino Barómetro de 2013, la República Dominicana con 7.2 puntos de una escala de 1 a 10, después de Paraguay, fue la nación cuya población manifestó la mayor disposición a participar en protestas por aumento de salario y mejores condiciones de trabajo<sup>778</sup>. El promedio de las naciones latinoamericanas encuestadas sobre este particular fue de (6), por lo que la disposición de los dominicanos participar en jornadas de lucha por razones

<sup>777</sup> Corporación Latinobarómetro, *La democracia en América Latina*, Latinobarómetro 2015, disponible en: [www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2015.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2015.pdf), fecha de consulta [15/3/2017], p.26

<sup>778</sup> Corporación Latinobarómetro, *La democracia en América Latina*, Latinobarómetro 2013, disponible en: [www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf), fecha de consulta [15/3/2017], p.42



laborales es superior a la media de la región. En el caso de la disposición de los ciudadanos de América Latina participar en jornadas de protestas por mejoría de las condiciones de salud y educativa, la República Dominicana se sitúa en primer lugar con 7.9 de una escala de 1 a 10.

Esta actitud de participación de los dominicanos en jornadas de lucha en pro de mejoría en la educación, medida por Latinobarómetro, se corresponde con la actitud asumida por gran parte de la población dominicana, que a partir del año 2010, inicia una de las jornadas cívicas más participativas de la historia social del país, en procura de que se le asigne el 4% del Producto Interno Bruto al Ministerio de Educación. Durante tres años, ciudadanos dominicanos de los diferentes estratos sociales y banderías políticas, utilizando como emblema el color amarillo, exigieron en plazas y las calles el aumento del presupuesto educativo. La movilización de la sociedad dominicana en esta dirección, provocó que el gobierno del Presidente Danilo Medina consignara en el presupuesto del año 2013, dicho aumento.

El informe sobre Desarrollo Humano publicado por el PNUD en 2008, en el que se aborda el empoderamiento y la participación social de los dominicanos, consigna un importante índice que mide el nivel de empoderamiento de la población dominicana. El Índice de Empoderamiento Humano –IEH- combina el empoderamiento individual y colectivo de la población. En dicho informe se define el empoderamiento individual “como la capacidad que habilita, la capacidad de hacer o ser algo”<sup>779</sup>. Las capacidades a las que se refiere esta definición, comprenden el espacio y libertad del individuo y cómo reacciona de modo individual ante el contexto social en el que se desarrolla. En tanto, el colectivo, mide “el nivel en que las personas y grupos toman conciencia del papel que tienen las fuerzas sociales, culturales y políticas para intervenir en sus vidas, y aprenden cómo funcionan esas fuerzas para eventualmente influir en su movimiento”<sup>780</sup>. Este

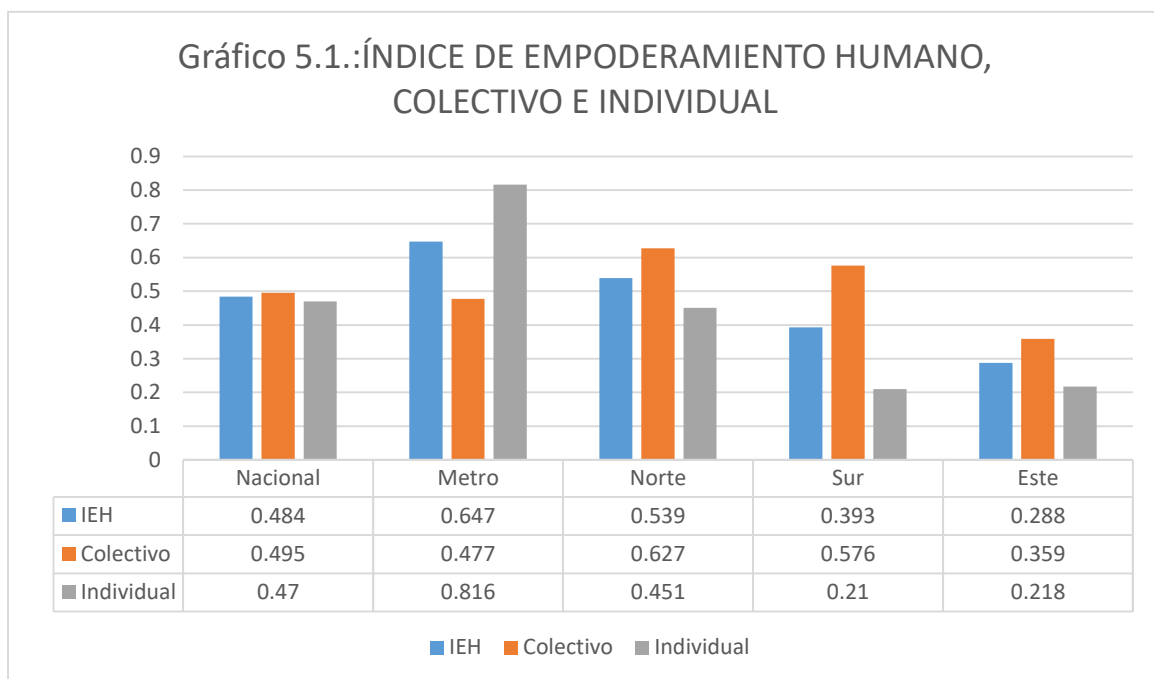
---

<sup>779</sup> PNUD-ONU- R.D., *Informe e Desarrollo Humano en República Dominicana, 2008*, disponible en: [http://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic](http://www.do.undp.org/content/dominican_republic), fecha de consulta: [15/3/2017], p. 49

<sup>780</sup> Ibidem., p. 53

índice determina la capacidad de actuar de modo conjunto en la consecución de objetivos que de modo individual serían imposibles de conseguir. Involucra capacidades de naturaleza política y social.

En el siguiente gráfico, elaborado a partir de datos ofrecidos por el informe de referencia, se observa el comportamiento del país y de cada región nacional con respecto a los índices de empoderamientos humano, colectivo e individual. El promedio nacional de estos índices en esa fecha de referencia, estaban más o menos equilibrados, en cambio, la región Metropolitana presenta un mayor –IEH- que el resto del país por el peso que representa el –IEI-, el cual supera al colectivo. El Índice de Empoderamiento Individual está asociado al grado de oportunidad que tiene el individuo, y obviamente, será en promedio mayor en las regiones de más desarrollo económico. El norte del país es la región que presenta mayor Índice de Empoderamiento Colectivo; seguidas por la las regiones Sur y Este. Esta última, ocupa el último puesto en dicho indicador. Se observa también, que con excepción de la Metropolitana, el Índice de Empoderamiento Colectivo en cada región, es superior al individual.



Latinobarómetro señala que la participación convencional y no convencional ha pasado en América Latina de 13% en el 2005 a 27% en el 2015<sup>781</sup>. Las redes sociales como nuevo espacio de protestas y de construcción de ciudadanía son utilizadas como medio de expresar las insatisfacciones y reclamos del ciudadano. Para los dominicanos, de acuerdo a Latinobarómetro, el espacio de las redes sociales como medio de expresión política representa el 48% de los encuestados, por encima de la media regional que es de 30%. Igual que en el 2013, la medición de Latinobarómetro de 2015 coloca los temas de salud y educación con (6.97), aumento de salario y mejores condiciones laborales (6.3), la defensa de los derechos democráticos (6.16) y los temas relativos al medio ambiente (5.86), como los temas en que los ciudadanos de la región mostraron mayor disposición para asumir una actitud de protesta.

En los últimos diez años una parte importante de los ciudadanos dominicanos se han manifestado en las calles a favor de temas educativos, medioambientales y actualmente, en contra de la corrupción oficial y de la impunidad. Jornadas como la defensa del parque nacional de Los Haitises, en la que se desarrolló una amplia jornada de lucha contra de la instalación de una cementera que ponía en peligro dicha reserva natural; la oposición a la explotación minera de la empresa Falconbridge dominicana, en los predios de Loma Miranda, importante reserva acuífera de la región norte del país; las luchas en procura del 4% para la educación: y en la actualidad, en contra de la corrupción y la impunidad.

El movimiento cívico que se desarrolla a favor del adecentamiento de la vida pública del país, motivado por el escándalo internacional de los sobornos entregados por la multinacional de la construcción brasileña, Odebrecht. Ésta empresa confesó haber dado en varios países a funcionarios y legisladores, sumas importantes de dinero para ser favorecida en la obtención de contratos de obras públicas. En el caso dominicano, admitió la entrega de sobornos por más de 92 millones de dólares<sup>782</sup>. Odebrecht del año

---

<sup>781</sup> Corporación Latinobarómetro, Informe 2015, op. cit.

<sup>782</sup> Acento, "Corrupción Odebrecht en la República Dominicana", disponible en: <http://acento.com.do/2017/actualidad/>, 3 de feb. 2017.

2001 a la fecha, ha ejecutado obras por más de 5 mil millones de dólares en el territorio dominicano.

#### **4.6.1. El caso de la cementera de Los Haitises**

En el 2009, con la protesta llevada a efecto por un grupo de entidades de protección del medioambiente y de ciudadanos independientes en oposición a la construcción de una fábrica de cemento en el área de influencia del parque nacional de Los Haitises, se inicia el despertar ciudadano del letargo social de muchos años. Desde décadas anteriores, los ciudadanos dominicanos no asumían un tema social como bandera de lucha. Durante meses, principalmente jóvenes, apostaron campamentos en los terrenos en que se dispondría la construcción de una cementera, ubicada en el área de influjo de Los Haitises, importante reserva natural dominicana, tanto por la variedad de su ecosistema, como por la importancia de sus acuíferos.

Los medios nacionales se hicieron eco de las manifestaciones escenificadas en el área. Organizaciones como la academia de la ciencia, universidades, gremios profesionales y otras tantas entidades sociales, respaldaron el pedimento de las organizaciones ecologistas que reclamaban la conservación de la reserva natural. La determinación de los convocantes, las diversas jornadas de movilización y el apoyo de la ciudadanía, obligaron al Ministerio de Medioambiente de negar la licencia ambiental a la empresa Consorcio Minero Dominicano, propiedad de un importante e influyente empresario dominicano. Sobre la victoria obtenida por estos grupos ambientalistas y ciudadanos, hace referencia la embajada de los Estados Unidos en el 09SANTODOMINGO1319, enviado al Departamento de Estado, y dado a la luz pública, mediante el portal WikiLeaks y cuya información recoge el diario digital Acento.Com<sup>783</sup>.

---

<sup>783</sup>Acento, *“Wikileaks: La victoria de los ecologistas en el caso de la cementera de Gonzalo”*

, disponible en: <http://acento.com.do>, 29 de dic. de 2011.

#### 4.6.2. El 4% para la Educación

Pese a que el 4% del Producto Interno Bruto –PIB- del país para el Ministerio de Educación está consignado en la ley 66-97, éste mandato de la ley no había sido cumplido por los distintos gobiernos del país, hasta que el reclamo popular hizo posible su inclusión en el presupuesto de la nación del año 2013. La analista social dominicana, Vargas García, al referirse a las ganancias sociales que generaban las acciones desarrolladas por el colectivo social Coalición por una Educación Digna, movimiento que procuraba la asignación del 4% del PIB para educación, expresaba que<sup>784</sup>:

a) Empoderamiento social. El proceso de movilización ha logrado empoderar a una parte de la ciudadanía de la defensa de sus derechos y del cumplimiento de las leyes como la del 4% de educación.

b) Apoyo amplio de población no-organizada. El Lunes Amarillo demostró la disposición de una gran parte de la población a movilizarse con el uso de símbolos y acciones que combinen la creatividad y la espontaneidad.

c) Apoyo de diversos sectores económicos, sociales, religiosos y medios de comunicación.

d) Ruptura con los patrones de pasividad de los estratos medios con el uso de redes sociales y recursos mediáticos para su movilización.

Como expresa la socióloga de referencia, este movimiento social que permeó los distintos estratos del país, culminó con una conquista de la ciudadanía al conseguir que los candidatos de las elecciones presidenciales que se celebrarían en el año 2012, las cuales ganó Danilo Medina, se comprometieran con el cumplimiento de lo consignado en la ley de Educación con respecto al 4% del PIB. Fueron factores claves en el triunfo obtenido por los promotores de esta lucha, la constancia en la movilización y la participación de importantes sectores de la vida nacional. Estas acciones provocaron el

---

<sup>784</sup> Vargas García, Tahira, “La lucha del 4% en Educación, ganancias y pérdidas”, <http://hoy.com.do>, publicado: 17/12/2010, fecha de consulta: [25/3/2017]

apoyo masivo de la ciudadanía; el carácter apartidista del movimiento. La creatividad de su convocantes de identificar la lucha con el color amarillo como símbolo de la lucha, coadyuvó al objetivo de esta demanda ciudadana. El periódico Hoy publicaba en diciembre de 2010 que el 91% de la población dominicana favorecía la asignación del 4% del PIB al Ministerio de Educación. Los partidos políticos no tuvieron más alternativa que sumarse al reclamo nacional.

#### **4.6.3. El caso de Loma Miranda**

Loma Miranda es un ramal de la cordillera Central de la República Dominicana, la principal cadena de montañas del país. Está situada en un área contigua a terrenos que le fueron otorgados en concesión por el Estado dominicano a la minera canadiense Falconbridge Dominicana –Falcondo- , empresa que durante años ha explotado yacimientos de bauxita y níquel en la provincia de Monseñor Nouel, ubicada en la región norte del país. En el año 2014, esta empresa se propuso extender sus exploraciones y posterior explotación, a terrenos ubicados en Loma Miranda. Esta acción de la empresa, genera la intervención de grupos ecologistas del país, a los que se suman otros sectores sociales, quienes demandan la exclusión de dicha área de las futuras explotaciones de la empresa, como medio de conservar más de 400 especies que tienen su hábitat en dicho espacio, así como la fuente de nacimiento de varios ríos y arroyos.

Se produce alrededor de la demanda de los grupos medioambientalistas, un empoderamiento social que se expresa en manifestaciones y en la instalación de campamentos permanentes de voluntarios en los predios de Loma de Miranda. La atención del país se vuelca hacia esta jornada de lucha y el gobierno solicita la realización de un estudio sobre la viabilidad o no de las pretensiones de la empresa. Las luchas del movimiento concluyeron con la aceptación de los accionistas de Falcondo de excluir Loma Miranda del área de exploración y extracción minera. De este modo el movimiento social dominicano, en el que se destacó la Iglesia Católica, así como importantes medios de comunicación y la Academia de Ciencia de la República Dominicana, la Universidad Autónoma de Santo Domingo, entre otras organizaciones, obtiene otro triunfo, poniendo

---

de evidencia el poder de la participación ciudadana en temas nacionales, ante la debilidad y ausencia, en algunos casos, de los entes estatales de representación.

#### **4.6.4. El caso de Odebrecht, empoderamiento social y Movimiento Verde:**

Movimiento Verde, Definición:

El Movimiento Verde -denominando como tal las articulaciones, coincidencias, posiciones y manifestaciones de protesta y reivindicación que identificado con el color verde tienen lugar hoy en la sociedad dominicana. Es una entidad multicolor, pluriideológica, policlasista, de múltiples identidades y no partidista, resultante de la indignación social provocada por los abusos del poder contra la sociedad. La explosión del escandaloso tramado internacional de corrupción de Odebrecht, sus relaciones con el poder dominicano y el acuerdo pactado con ella por la Procuraduría General de la República Dominicana (PGR), es el principal hecho que colmó la copa de la indignación colectiva.

La confesión de la multinacional de la construcción brasileña de haber entregado 92 millones de dólares en soborno a diferentes personalidades de la vida pública nacional, y el hecho de que esta empresa a partir del año 2001, en tres gobiernos diferentes (Mejía, Fernández y Medina) ha contratado con el Estado dominicano la ejecución de 24 contratos por un monto superior a los 5 mil millones de dólares. Este hecho ha causado indignación en la ciudadanía al interpretar una parte importante de ésta que en la adjudicación de las obras contratadas, medió la entrega de dinero de la empresa a funcionarios del Estado. Otro elemento que influye en la indignación colectiva generada por este escándalo de corrupción, es que la obras ejecutadas por Odebrecht terminaron con volúmenes de dinero superior a lo contratado<sup>785</sup>. Incide por igual en dicha crispación colectiva, que el gobierno del Presidente Medina no ha dispuesto un peritaje

---

<sup>785</sup> Hoy digital, “*Sobrevaluaciones obras Odebrecht son mayores que montos sobornos*”, fecha de publicación 30/12/2016, disponible en: <http://hoy.com.do/sobrevaluaciones-obras-odebrecht-son-mayores-que-montos-sobornos/>, fecha de consulta [25/3/2017]

conformado por expertos creíbles para determinar la veracidad de las denunciadas sobreevaluaciones. Gran indignación ha causado en parte de la población la concertación de un acuerdo en donde el gobierno dominicano abandona la persecución de la acción penal en contra de los ejecutivos de la compañía implicados en tales hechos. El acuerdo, homologado por un tribunal nacional, la empresa se compromete a devolver al gobierno la suma de 184 millones de dólares. En el primer intento de homologación del referido convenio, fue declarado inadmisibile por el magistrado Alejandro Vargas, coordinador de los Juzgados de la Instrucción del Distrito Nacional, alegando que la propuesta de homologación del referido acuerdo, sobrepasaba el principio de legalidad<sup>786</sup>. Más recientemente, el Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Nacional, falló a favor de dicha aprobación del pacto entre el gobierno y Odebrecht.

Hubo desde antes diversos esfuerzos de articulación y protesta social en contra de otros casos de corrupción administrativa, pero fue el escándalo Odebrecht la chispa que encendió el movimiento, cuando personas, sectores sociales y organizaciones de la sociedad civil animaron la continuidad y potenciación del activismo que antes se expresaba con menos fuerza en otras convocatorias como “las cadenas humanas”<sup>787</sup>, que no habían concitado el apoyo de la marcha del 22 de enero. El Movimiento Verde incluye:

- Desde izquierdistas hasta ultraderechistas
- Desde clase media alta hasta la capas más baja
- Partidos políticos y expresiones no coincidentes
- Hay hasta peledeistas, el partido gobernante.

---

<sup>786</sup> CDN, “Juez Alejandro Vargas: acuerdo Odebrecht-Procuraduría desborda principios de legalidad”, publicado el 1/3/2017, disponible en: <http://cdn.com.do>, fecha de consulta: [25/3/2017]

<sup>787</sup> Cadena humana se ha denominado a los cinturones de personas marchando alrededor de una institución sindicada por caso de corrupción.



#### 4.6.5. Movimiento Verde, Aportes:

Los aportes del Movimiento Verde son innegables y se pueden sintetizar en:

- Definición de una bandera, en la que cabe la diversidad, la de la lucha contra la corrupción y la impunidad.
- Dar continuidad y potenciar las expresiones anteriores de la lucha social en el país.

La disposición de los ciudadanos dominicanos de ejercer su condición de ciudadanía participando en los procesos electorales y en las jornadas de protestas cívicas señaladas, nos hacen intuir la disposición de éstos a empoderarse de luchas a favor de las mejoraría en las condiciones laborales del país. Como expresa Dilenia Medina, “Al igual que en otros países latinoamericanos, la crisis de los partidos y las debilidad institucional afecta negativamente la gobernabilidad, por lo cual es necesario fortalecer la sociedad civil desde los diversos espacios en que se manifiesta la ciudadanía con posibilidad de ejercer sus derechos y deberes”<sup>788</sup>. Se debe tomar el cuidado de distinguir el papel que deben jugar las organizaciones de la sociedad civil, el cual debe estar orientado al fortalecimiento del sistema democrático, cuya consolidación dependerá en gran medida del papel que jueguen los actores institucionales o no del sistema. En la mancomunidad de esfuerzos que se debe plantear entre sindicatos y grupos de la sociedad civil, no cabe la pretensión neoliberal de que éstos sectores ocupen el espacio de las instancias oficiales y formales de la sociedad como medio de disminuir el papel del Estado. El rol de las organizaciones sociales es demandar el funcionamiento de las instituciones y ayudar a crear las condiciones de empoderamiento popular para lograr tal objetivo.

---

<sup>788</sup> Medina, Dilenia, “Participación de la sociedad civil en las políticas sociales en República Dominicana”, Unidad de Sociedad Civil, Observatorio Político Dominicano, disponible en: <http://www.opd.org.do/index.php>, fecha de consulta: [12/3/2017]

#### 4.6.6. Papel del movimiento laboral dominicano en la actualidad

Dos temas importantes están en ciernes en la agenda laboral dominicana, la modificación del Código de Trabajo, demandado principalmente por el sector patronal y la modificación de la ley 87-01 sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social –SDSS-. Sobre la pretensión de los empleadores de variar aspectos relacionados con el derecho de cesantía y el preaviso de los trabajadores, ya lo hemos abordado. Mientras tanto, haré una breve descripción del Sistema de Seguridad Social dominicano, como forma de que se comprenda el debate que se desarrolla sobre la modificación de la ley que sustenta el sistema.

El Consejo Nacional de la Seguridad Social – CNSS-, es el organismo rector del sistema, presidido por el Ministro de Trabajo. El CNSS tiene función normativa en todo lo relacionado con el Sistema de Seguridad Social que no contravenga con la Ley 87-01. El SDSS está conformado por tres entes:

- I. El Aseguramiento o Aseguradoras: las Administradoras de Riesgo de Salud, las Administradoras de Riesgos Laborales y las Administradoras de Fondos de Pensión
- II. Financiamiento: Tesorería de la Seguridad Social y UNIPAGO
- III. Prestación de Servicios: Prestadoras de Servicios de Salud

La ley 87-07 consta de tres regímenes:

- a) Contributivo: Trabajadores formales que laboran bajo régimen de dependencia laboral. Están afiliados el 50.2% de la población laboral. Este régimen es cubierto en el 70% por el empleador y 30% por el empleado. La cuota de riesgo laboral (1.2% del salario) es asumida por el empleador.
- b) Subsidiado: Es cubierto en su totalidad por el gobierno y en él tienen cabida las personas calificadas como pobres o muy pobres. Tienen cobertura el 49.8% de la población<sup>789</sup>.

---

<sup>789</sup> Oficina Nacional de Estadística, Población Afiliada al Sistema Dominicano de Seguridad Social

- c) Contributivo-Subsidiado: En este renglón tienen cabida los profesionales, trabajadores por cuenta propia, informales. Estos afiliados deberán aportar hasta el 30% de la cuota y el Estado el restante 70%. A través de este régimen se integrarían al sistema más del 50% de la población económicamente activa, compuesto por la gran masa de informales.

Con la reforma que sobre el SDSS está en ciernes se plantea la eliminación del régimen contributivo subsidiado, amenazando con impedir la entrada en el sistema de una parte mayoritaria de la población dominicana, vinculada directa o indirectamente las actividades informales.

Le corresponderá al movimiento sindical iniciar las acciones pertinentes que permitan a la ciudadanía asumir compromisos y acciones para mantener como faro de derecho y protección de los trabajadores dominicanos, los dos instrumentos laborales más importantes del marco jurídico nacional.

En el breve recuento hecho sobre las jornadas de luchas sociales emprendida por la sociedad dominicana, recientemente, se evidencia la disposición de ésta a participar de modo activo en los temas nacionales que suscitan su interés. Pero son los actores, en este caso los representantes de los obreros, como en las luchas por la preservación del medioambiente fueron los grupos ecologistas, los que deben promover la participación de los distintos sectores nacionales para impedir que estos dos instrumentos legales sean modificados. Con la pretendida intención de modificar dichas leyes, se podrían afectar los derechos adquiridos de los trabajadores y las condiciones de la relación laboral en el país. La nación ha dado y está dando ejemplo de que es capaz de movilizarse, pero necesita del detonante que la haga moverse, de actores creíbles que promuevan la participación de los ciudadanos.

Es evidente que las últimas conquistas sociales de la población, han sido logradas a través de movilizaciones pacíficas, en cuyas convocatorias se ha puesto de manifiesto el poder ciudadano, único medio hasta ahora posible, de hacer que la clase gobernante nacional reaccione. Como expresa el informe del PNUD de 2008, “El empoderamiento social, la movilización y la participación son la garantía de la sociedad para tener un verdadero estado de derecho y acceso equitativo a bienes

públicos de calidad”<sup>790</sup>. Agrega el PNUD en el resumen del informe de sobre Desarrollo Humano de ese año: “*no hay razones para suponer que las instituciones políticas y las relaciones de poder vayan a cambiar de manera espontánea, por lo tanto, si la sociedad no se organiza, se empodera, se moviliza y reestructura las relaciones de poder no habrá desarrollo humano, porque el desarrollo humano es una cuestión de poder*”<sup>791</sup>. Lo expresado en el informe de referencia es válido para el fortalecimiento de las relaciones laborales en la República Dominicana, para la mejoría de las condiciones de los trabajadores. Los trabajadores dominicanos hará prevalecer sus derechos en la medida que sus exigencias se hagan desde una posición de fuerza. Los retos que implica la globalización neoliberal para el sector laboral, solo podrán ser enfrentados con la mancomunidad de esfuerzos de la clase trabajadora organizada y de la ciudadanía acompañando a los trabajadores, quienes por demás son ciudadanos, en su empoderamiento y movilización en los espacios institucionales y sociales.

---

<sup>790</sup> PNUD-ONU- R.D., *Informe e Desarrollo Humano en República Dominicana, 2008*, disponible en: [http://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic](http://www.do.undp.org/content/dominican_republic), fecha de consulta: [15/3/2017]

<sup>791</sup> Id.

## Capítulo 5

### IMPACTO DEL DR-CAFTA EN EL CONTEXTO LABORAL DOMINICANO

#### 5.1. El capítulo laboral del DR-CAFTA y la legislación laboral dominicana

El marco jurídico dominicano está amparado en la Constitución, y ésta, como marco rector de los poderes del Estado, establece el procedimiento para concertar acuerdos y la vinculación de éstos al ordenamiento jurídico dominicano. El artículo 6 de la Constitución se arroga esta potestad cuando establece que: “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.”<sup>792</sup> El artículo 26 de la Constitución, bajo el título “De la comunidad internacional”, estatuye la facultad de concertar acuerdos internacionales, esta responsabilidad recae en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El numeral (2) de dicho artículo, expresa que: “Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial”. Y el numeral (3) dice que: “... El Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración”.<sup>793</sup>

El DR-CAFTA, en la parte relativa al intercambio comercial, tiene en el ordenamiento jurídico dominicano, el lugar equivalente a una ley, no así en la parte del capítulo 16 destinada a los derechos fundamentales de los trabajadores, porque como sostiene la OIT, *“Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son también reconocidos como derechos humanos en otras fuentes de derecho internacional. Están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos 8 , así como en varios tratados fundamentales de las Naciones Unidas sobre derechos humanos 9 , como son*

---

<sup>792</sup> Constitución de la República Dominicana, G.O. 10805 d/f 10/7/2015

<sup>793</sup> Ibidem.

*el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 10 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales...*<sup>794</sup> Y la Constitución indica en el artículo 74, que solo “ Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado”.

La Constitución dominicana distingue tres tipos de leyes, estas son, leyes de orden público, leyes orgánicas y leyes ordinarias. La primera por su objeto de regulación, la segunda por su objeto y forma de aprobación y la tercera solo por su forma de aprobación. Al ser el DR-CAFTA un tratado aprobado en el Congreso de igual forma que una ley ordinaria, y no encerrar aspectos relacionados con el orden público, se iguala una ley de tipo ordinario. Desde el punto de vista de la jerarquía jurídica dominicana, el DR-CAFTA tiene el espacio de la ley. Esto es en derecho, en el hecho, tiene mucho más alcance que una ley, porque obliga al Estado dominicano a su cumplimiento, y una vez ratificado por el congreso, no podrá introducir modificaciones unilaterales. Como en todo tipo de acuerdo internacional, el Estado consiente en ceder parte de su soberanía. Además de esto, los tratados son tutelados por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, de la cual la Republica Dominicana es signataria. Esto hace que acuerdos como el TLC firmado con Centro América y los Estados Unidos, sea un instrumento de contexto jurídico supranacional.

Los aspectos laborales consignados en el DR-CAFTA encuentran respaldo en la Constitución dominicana, en el Código de Trabajo y en Convenios suscritos con la OIT, tal y como se presenta a continuación:

#### **Art. 16.1. DR-CAFTA: Declaración de Compromisos Compartidos**

*1. Las Partes reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su*

---

<sup>794</sup> OIT, *Informe VI Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/>, consultado en: [29/1/2017]

*Seguimiento (1998) (Declaración de la OIT) . Cada Parte procurará asegurar que tales principios laborales y los derechos laborales internacionalmente reconocidos establecidos en el Artículo 16.8, sean reconocidos y protegidos por su legislación.*

**CONSTITUCIÓN (ART. 26.2): Relaciones internacionales y derecho internacional**

La Constitución dominicana, a través del artículo 26, numeral (2), en el que se indica que: “las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial”, faculta la entrada en vigencia de los acuerdos internacionales, cualquiera que sea su naturaleza, como parte del ordenamiento nacional, y compromete al Estado con su cumplimiento.

**Art. 16.1. DR-CAFTA.: Declaración de Compromisos Compartidos**

*2. Las Partes afirman pleno respeto por sus Constituciones. Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer sus propias normas laborales y, consecuentemente, de adoptar o modificar su legislación laboral, cada Parte procurará garantizar que sus leyes establezcan normas laborales consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos, establecidos en el Artículo 16.8, y procurará mejorar dichas normas en tal sentido.*

Los derechos laborales a los que se refiere el artículo 16.8, citado en esta parte del tratado, son:

- (a) el derecho de asociación;
- (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente;
- (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;
- (d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y
- (e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Estos derechos, o buena parte de ellos, están contenidos en la legislación laboral dominicana.

- a. El derecho de asociación.
- b. El derecho de organizarse y negociar colectivamente.

## **CONSTITUCIÓN**

Los derechos fundamentales consignados en el Art. 16.8 del DR-CAFTA, encuentran respaldo en el artículo 62, numeral (3) de la Constitución, la cual expresa que: “Son derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, entre otros: la libertad sindical, la seguridad social, la negociación colectiva, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal”. El derecho a la intimidad, a la capacitación, la seguridad social, el respeto a la capacidad física e intelectual, no están consignados en el DR-CAFTA. Pero el hecho de que se consigne el acatamiento y pleno respeto de la Constitución de los Estados Partes, se reconocen de modo implícito estos derechos, y por tanto, pasan a ser cubiertos por el capítulo laboral del tratado. En el caso del derecho de asociación, el artículo 47 sobre la libertad de asociación, consagra este derecho a los ciudadanos dominicanos siempre que se haga con fines pacíficos.

## **Código de Trabajo**

El Código de Trabajo en diversas parte se refiere a los derechos laborales consignados en el DR-CAFTA. En el caso del **derecho de asociación**, el principio XII, del C.T. establece que “Se reconocen como derechos básicos de los trabajadores, entre otros, la libertad sindical, el disfrute de un salario justo, la capacitación profesional y el respeto a su integridad física, a su intimidad y a su dignidad personal”. Este principio sería posteriormente incorporado en la reforma constitucional de 2010.

Más adelante, en el desarrollo del C.T., En el Libro Segundo, título I, con el nombre “De Convenio Colectivo de Trabajo” (artículos 103 al 128); en el Libro Quinto, título II, “De los fines del sindicato” ( arts. 325 al 327); igualmente, en el título III, “Del derecho de asociación” (artículos del 328 al 336), se abordan los temas relativos a los afiliados

---



del sindicato, sobre el derecho de organizarse y negociar colectivamente. Estos artículos abordan los denominados derechos laborales internacionales relativos al derecho de negociar convenios colectivos, el derecho de sindicación y el derecho de negociación, respectivamente.

La Constitución y el Código de Trabajo no son los únicos instrumentos normativos que abordan en la legislación dominicana estos derechos, los mismos, han estado consignados en distintos convenios de la OIT asumidos por la República Dominicana.

### **Convenios 87 y 98 de la OIT**

El Estado dominicano es signatario de la mayoría de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, dentro de estos, están los Convenios 87 y 98, relativos a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación; a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, respectivamente. A través del Convenio 98 de la OIT, la República Dominicana asume la responsabilidad de aplicar y garantizar el ejercicio de la libertad sindical, sindicación y negociación colectiva. Estos dos Convenios se complementan, mediante el primero, los Estados reconocen los derechos tutelados por el referido pacto. A través del segundo, se establecen los elementos que garantizan la aplicación de estos derechos, extendiéndose al derecho a huelga, único mecanismo legal de que dispone el trabajador para exigir sus derechos. El Convenio 87 fue aprobado por el Congreso Nacional el 21/1/1957 y publicado en la Gaceta Oficial No. 8010 d/f. 1/8/1956, y, el 98, con anterioridad, en 1953, el 30 de junio y publicado en la G.O. No. 7584 d/f 27/7/53.

#### **c. La prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio.**

##### **Constitución**

La Constitución en el artículo 41 expresa claramente la prohibición de la esclavitud en todas sus formas, y con ello, el trabajo forzoso. Más adelante, en el artículo 62, numeral (2), en el título dedicado al derecho al trabajo, éste señala que: Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad.

## **Código de Trabajo**

El Código de Trabajo, instrumento legal especializado en regular las relaciones de trabajo entre trabajador y empleador, está especializado para reglamentar las condiciones de trabajo y los elementos conexos que se desprenden de ella. Sin embargo, el principio II del código laboral, establece de modo claro que: “Toda persona es libre para dedicarse a cualquier profesión u oficio, industria o comercio permitidos por la ley. Nadie puede impedir el trabajo a los demás ni obligarlos a trabajar contra su voluntad”. Dejando bien claro toda prohibición a la esclavitud y trabajo que infrinja el derecho a desempeñar una determinada labor, aunque ésta sea remunerada.

## **Convenios 29 y 105 de la OIT**

El Convenio 29 relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio, fue aprobado por el Congreso de la República el 27/7/1956 y publicado en la G.O. No. 8010 d/f 1/8/1956. En el artículo 1ro. del referido convenio, conmina a que se suprima “lo más pronto posible”, todo tipo de trabajo forzoso u obligatorio a los países miembros de la OIT que hayan ratificado dicho pacto. El artículo 2, numeral (1), indica que para los fines de este convenio, define la expresión trabajo forzoso u obligatorio, como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual el individuo no se ofrece voluntariamente”. El servicio militar obligatorio, obligaciones cívicas, trabajo público impuesto en virtud de condena, trabajos exigidos por causa de fuerza mayor, así como los pequeños trabajos comunales, quedaron excluido de la categoría de trabajo forzoso u obligatorio conforme a la definición del este convenio.

El Convenio 105, sobre la abolición del trabajo forzoso, fue ratificado un poco más tarde que el anterior, específicamente el 29//5/1958 y publicado en la G.O. 8257 d/f. 30/6/58. El primero de los dos convenios fue aprobado por la conferencia de la OIT de 1930. El Convenio 105, el 5 de junio de 1957. En este pacto se conmina a los Estados suscribientes a la abolición de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio.

#### **d. Una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil**

##### **Constitución**

La Carta Sustantiva dominicana en el artículo 56 con el título “protección de las personas menores de edad, establece en el numeral (1) que: Se declara del más alto interés nacional la erradicación del trabajo infantil y todo tipo de maltrato o violencia contra las personas menores de edad. En este numeral, el Estado dominicano enuncia la voluntad de erradicar el trabajo de los niños, no plantea de modo categórico su eliminación, sino que establece como prioridad la eliminación del trabajo de los infantes.

##### **Código de Trabajo**

El principio XI del Código de Trabajo establece que los menores no pueden ser empleados en servicios que no estén acorde a su edad. Esta es la única parte del código que se refiere al trabajo de los menores de edad. Por la naturaleza intrínseca de este instrumento jurídico, su función es regular las relaciones laborales, y por tal razón, no abunda mucho sobre aspectos que no conciernen al contrato de trabajo y al vínculo entre trabajador y empleador. El Poder Ejecutivo, mediante el decreto 144-97, publicado en G.O. No. 9950, de fecha 31/3/2007, crea el Comité Directivo de Lucha Contra el Trabajo Infantil, conformado por distintas instituciones de la administración pública dominicana. El decreto ordena levantar un diagnóstico respecto a las condiciones del trabajo infantil en la República Dominicana; definir los campos en donde se deberá aplicar el programa de erradicación del trabajo infantil, entre otras funciones y mandatos.

Distintas resoluciones del Ministerio de Trabajo se han dictado en procura de evitar participación de los niños y niñas en la actividad laboral y de proteger de condiciones riesgosas, desde el punto de vista laboral, a los adolescentes. La Resolución 9/93, sobre el trabajo nocturno de los menores y la 52/2004, sobre trabajos peligrosos e insalubres para personas menores de 18 años, son parte de las disposiciones dictadas desde el Ministerio de Trabajo a los fines de garantizar cierta protección a los menores de edad.

Mediante la Ley 14-94 se promulgó el primer Código para la protección de niños, niñas y adolescentes en la República Dominicana. Posteriormente, fue aprobada la Ley No. 136-03, bajo el nombre de Código para la protección de los derechos de los niños, niñas y Adolescentes. El artículo 34 de dicho Código, establece como derecho fundamental, el derecho a la protección contra la explotación económica de los niños, niñas y adolescentes. Para la garantía de estos derechos, se insta al Estado a que tome las medidas necesarias para erradicar el trabajo de los niños, niñas y adolescentes, especialmente, las peores formas de trabajo infantil. El artículo 40 de este código prohíbe de forma taxativa el trabajo a los menores de catorce (14) años.

### **Convenios 79, 90, 138 y 182 de la OIT**

La República Dominicana ha ratificado diversos convenios atinentes a la protección de los niños y adolescentes en el trabajo. Entre dichos convenios están el 79, sobre la limitación del trabajo nocturno de los menores en trabajos no industriales. Con este acuerdo, celebrado en Montreal en 1946, la OIT, inicia una serie de iniciativas legales tendentes a proteger al menor y evitar su inserción en la actividad laboral de cierto riesgo. Este convenio fue ratificado por el Congreso Nacional el 30/6/1953 y publicado en la G.O. 7584, d/f. 22/9/1953.

Otro de los convenios suscrito fue el 90, relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria. Mediante este pacto se procura que los menores de dieciocho años no laboren de forma continua durante más de doce horas, así como en el intervalo comprendido entre 10 de la noche y 7 de la mañana. Este convenio fue aprobado por el Congreso Nacional, mediante resolución 4557, promulgada el 10-10-1956 y publicada en la G.O. el 3 de noviembre de 1956.

La OIT y los Estados que asumieron el Convenio 138 relativo a la edad mínima de admisión en el empleo, se comprometieron en establecer una edad mínima para el trabajo de los menores, para garantizar su desarrollo físico y mental. La edad mínima requerida, conforme al Convenio 138, no deberá ser menor que la establecida como obligatoria para la educación, y en todo caso, no inferior a los 15 años. En el caso

---

dominicano, la Constitución aumentó la responsabilidad del Estado con respecto al nivel educativo, estableciendo como obligatoria, la educación en los niveles inicial, básica y media. Anteriormente, el Estado solo era responsable de proporcionar la educación hasta el nivel básico o primario. Aunque la convención propugna por el establecimiento de una edad mínima para el inicio del trabajo de los niños y adolescentes en actividades que por “su naturaleza puedan resultar peligrosas para la salud de los menores, la seguridad o moralidad”, prohíbe de forma absoluta la participación en este tipo de labores a quienes tengan menos de 18 años.

El Convenio 138 fue proclamado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 6 de junio de 1973, en Ginebra, sede de la organización. Sin embargo, no fue sino hasta el 1999, cuando mediante la resolución 23-99, fue ratificado por el Congreso Nacional y publicado el 30-4-99, a través de la G.O. 10012.

El Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la inmediata acción para su eliminación. A diferencia de los dos convenios anteriores que tratan de modo selectivos las condiciones de trabajo de las que se quieren proteger a los menores de edad, el Convenio 182, aprobado en Ginebra en 1999, trata de modo directo la prohibición de cualquier forma de trabajo infantil que vulnere a la integridad física y mental de los menores de 18 años edad. El artículo (3) de dicho Convenio, considera como peores forma de trabajo, a:

a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;

b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;

c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y

d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Este Convenio fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la resolución No. 4700 d/f. 21/7/2000, publicado en G.O. 10053, de fecha 31-7-2000.

**(e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.**

**Constitución**

La Constitución dominicana se refiere de modo directo a los derechos consignados en el literal (e) del acápite 16.8, confiriéndole categoría constitucional a estos preceptos, las cuales están consignados en varios numerales del artículo 62 sobre Derecho al Trabajo. El numeral (3) consigna la seguridad social como uno de los derechos básicos de los trabajadores. En tanto, el numeral (7) incluye el salario mínimo y las horas de trabajo (jornada laboral). Sobre este particular indica que:

*“La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor”.*

Los aspectos relativos a la seguridad y salud ocupacional son abordados en el numeral (8), el cual establece que:

*“ Es obligación de todo empleador garantizar a sus trabajadores condiciones de seguridad, salubridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados. El Estado*

---

*adoptará medidas para promover la creación de instancias integradas por empleadores y trabajadores para la consecución de estos fines”.*

En el (9) vuelve a referirse al salario, esta vez abordado desde el punto de vista del valor social de éste, el cual debe garantizar las condiciones de subsistencia dignas del trabajador y su familia.

### **Código de Trabajo**

El Código de Trabajo aborda de manera amplia los derechos contenidos en el acápite 16.8 del capítulo laboral del DR-CAFTA. Con anterioridad a la Constitución del 2010, la cual amplía el radio de los derechos fundamentales tutelados, el código dispone de una amplia normativa tendente a garantizar el ejercicio de estos derechos. El principio XII del Código de Trabajo establece como uno de los derechos básicos, el disfrute de un salario justo. El salario mínimo está supuesto a garantizar las condiciones mínimas de subsistencia digna del trabajador, por tanto, el pago de un salario equitativo está asociado a un salario base por cada actividad productiva.

El código laboral dominicano dispone de los artículos del 192 al 212 para tratar los distintos aspectos relativos a la regulación del trabajo. El salario es consustancial al trabajo, por esto, queda definido en el artículo 192, como “ la retribución que el empleador debe pagar al trabajador como compensación del trabajo realizado”. El salario mínimo se aborda en los artículos del 213 al 218. El primero de estos artículos indica que el salario mínimo es “ el menor salario que puede convenirse en un contrato de trabajo”. Este no es uniforme, varía por renglón productivo. El Código de Trabajo dispone que el Comité Nacional de Salarios es el ente competente para establecer el sistema de tarifa laboral de las distintas actividades económicas de la República Dominicana y el salario mínimo. El artículo 452 del C.T. señala que está compuesto por un Director General y dos vocales, nombrados por el Poder Ejecutivo; por dos vocales especiales que representan a los trabajadores y empleadores, respectivamente.

### **Convenios I, 26, y 170 de la OIT**

La República Dominicana es signataria de una serie de convenios suscritos con la OIT referentes a la jornada laboral, al salario mínimo, a las condiciones de trabajo y a

la seguridad laboral. Entre estos están, el Primer Convenio de la OIT, que limita las horas de trabajo en las empresas industriales a ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana. Este convenio vino a reconocer las luchas sostenidas por los trabajadores en diversas partes del mundo. Aunque limitado a las empresas industriales, el compromiso de los Estados que suscribieron dicho acuerdo, se generalizaría a otras actividades y devendría en uno de los preceptos laborales de extensión universal. La República Dominicana, aprueba dicho convenio, en 1932, mediante la resolución No. 411, d/f. 16 de noviembre de ese año y publicado en la G.O. 4524, del 30/11/1932.

El Convenio 26 de 1928, aborda la forma de establecer el salario mínimo en los Estados concertantes del mismo. Mediante el indicado convenio, se confiere la libertad a los países de establecer el método que fije el salario mínimo, pero se instruye a que éste sea establecido previa consulta con los representantes de los empleadores y los trabajadores. Una vez fijado el salario mínimo, éste deviene en una ley de orden público que obliga a todos a su acatamiento, actuando de modo imperativo sobre cualquier contrato entre particulares que disponga lo contrario.

La República Dominicana sancionó dicho convenio, el 31 de agosto de 1956, a través de la Resolución No. 4528, d/f 31/8/2016, publicada en la G.O. No. 8025, d/f. 12/9/56.

El Convenio 167 sobre la seguridad y salud en la construcción, aunque restringido a un renglón económico específico, encierra la determinación de procurar la seguridad de los trabajadores de este ramo, siendo éste uno de los de mayores riesgos laborales. La República Dominicana lo asume de modo oficial el 7 de febrero de 1997, mediante Resolución No. 31-97, d/f. 7/2/97, publicando en G.O. No. 9947, del 15/2/97.

## **Artículo 16.2: Aplicación de la Legislación Laboral**

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



## Constitución

El artículo 16.2 del capítulo laboral del DR-CAFTA, procura evitar que los Estados Partes del tratado, mediante la no aplicación de su legislación laboral, beneficien a empresas o determinados sectores productivos, afectando la competencia comercial con los demás miembros del acuerdo. La República Dominicana como Estado soberano tiene la capacidad de establecer las leyes que rijan su orden social. La Constitución dominicana en el artículo 1ro. proclama el carácter de Estado libre e independiente del país, lo cual lo faculta para instaurar su régimen legal.

Sobre el propósito de garantizar que la no utilización de la legislación laboral se utilice con efectos proteccionistas, la Constitución, desde el punto de vista legal, en los artículos 7 y 8, conmina al gobierno a garantizar los derechos fundamentales de los habitantes del territorio dominicano. El artículo 7, bajo el título de Estado Social y Democrático de Derecho, después de establecer el carácter de República unitaria, indica que el Estado dominicano está “fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo...” Los derechos de los trabajadores forman parte de la dignidad humana y parte de ellos, especialmente los consignados en el capítulo laboral del tratado, son derechos fundamentales. El artículo 8 de la Constitución, aborda la función del Estado, enfatizando que forma parte esencial de su función, la “protección efectiva de los derechos de la persona”. Estos dos artículos son suficientes para establecer un marco jurídico que proteja el derecho de los trabajadores consignados en la legislación laboral dominicana.

Los preceptos en materia laboral estatuidos en este capítulo, quedan incorporados o reforzados en el ordenamiento jurídico dominicano por mandato tácito de la Constitución. Ésta expresa en el numeral (3) del artículo 26, sobre relaciones internacionales y derecho internacional, que: *Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial. Los derechos fundamentales de los trabajadores consignados en el DR-CAFTA, al ser derechos relativos a los derechos humanos, adquieren la categoría de preceptos constitucionales, y por tanto, no pueden ser derogados por leyes ordinarias.* Esto lo establece la Constitución, cuando expresa en el artículo 74.3: *Los tratados, pactos y*

*convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado.*

### **Código de Trabajo**

El Código de Trabajo dispone en dos de sus principios, la responsabilidad del Estado de aplicar la legislación laboral. El principio I, establece el carácter social del trabajo y que debe ser ejercido con la “protección y asistencia del Estado”. Más adelante expresa este principio que el Estado debe velar por que “las normas del derecho de trabajo se sujeten a sus fines esenciales”. En el principio IV se instituye el carácter territorial de las leyes laborales, las cuales rigen para dominicanos y extranjeros.

Más allá de los dos principios enunciados, el Código de Trabajo en cuanto a la responsabilidad del Estado de aplicar la ley, solo se refiere a los mecanismos para la aplicación de la legislación laboral. El código no establece ningún precepto que ordene su ejecución, y es correcto, porque debido a su carácter de ley, debe ser de aplicación general en el territorio nacional.

### **Convenio 98 de la OIT**

De los convenios suscritos por el Estado dominicano con la OIT, solo el 98 se refiere de modo parcial al compromiso intrínseco de los Estados signatarios de garantizar el ejercicio del derecho tutelado por el Convenio. El Convenio 98, relativo a la aplicación de los principios de del derecho de sindicación y de negociación colectiva, aprobado el 30/6/53, mediante Resol. No. 3592 y publicado en la G.O. No. 7584 del 27/7/53.

El numeral (2) del artículo 16.2, sobre aplicación de la Legislación Laboral, expresa que: *“Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna...”*, queda incluido en los comentarios realizados a las citas extraídas de la Constitución, el Código de Trabajo y los Convenios de la OIT suscritos por el Estado dominicano. Como se puede observar en el análisis a la legislación dominicana relativa a la aplicación de la ley laboral, ésta es clara y categórica en cuanto

---

a la responsabilidad del Estado de hacer cumplir su legislación laboral. Y queda reforzada con el artículo 16.2 del capítulo laboral del DR-CAFTA, en donde de modo directo pretende evitar la utilización de la disposición normativa laboral, sea por incumplimiento o abrogación, con fines de protección comercial.

### **Artículo 16.3: Garantías Procesales e Información Pública**

Este artículo en los siguientes apartados y numerales pretende garantizar los siguientes derechos procesales de los trabajadores:

1. Cada Parte garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su legislación, tengan en un determinado asunto adecuado acceso a los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral de la Parte. Dichos tribunales podrán incluir tribunales administrativos, judiciales, cuasijudiciales o de trabajo, según esté previsto en la legislación interna de la Parte.

2. Cada Parte garantizará que los procedimientos ante dichos tribunales para el cumplimiento de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este fin, cada Parte asegurará que:

(a) dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;

(b) cualquier audiencia en dichos procedimientos sea abierta al público, excepto en los casos en que la administración de justicia requiera lo contrario;

(c) las partes que intervienen en dichos procedimientos tengan el derecho de apoyar o defender sus posiciones respectivas, incluyendo la presentación de información o pruebas; y

(d) dichos procedimientos no impliquen costos o plazos irrazonables, o demoras injustificadas.

3. Cada Parte dispondrá que las resoluciones finales sobre el fondo del caso en tales procedimientos:

(a) se formulen por escrito, y señalen las razones en las que se basan las resoluciones;

(b) se hagan disponibles, sin demora indebida, a las partes en el procedimiento y, de acuerdo con su legislación, al público; y

(c) se basen en información o pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas.

4. Cada Parte dispondrá, según corresponda, que las partes que intervienen en tales procedimientos tengan el derecho de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones finales emitidas en tales procedimientos.

5. Cada Parte garantizará que los tribunales que realizan o revisan tales procedimientos sean imparciales e independientes, y que no tengan ningún interés sustancial en el resultado del asunto.

6. Cada Parte dispondrá que las partes en tales procedimientos puedan ejercer acciones para hacer efectivos sus derechos según su legislación laboral. Tales acciones podrán comprender medidas como órdenes, multas, sanciones, o cierres temporales de los lugares de trabajo, según lo disponga la legislación de la Parte.

7. Cada Parte promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, incluso mediante:

(a) la garantía de la disponibilidad de la información pública con respecto a su legislación laboral y los procedimientos para su aplicación; y

(b) la promoción de la educación al público con respecto a su legislación laboral.

8. Para mayor certeza, las resoluciones o los asuntos pendientes de resolución emanadas de los tribunales administrativos, cuasi judiciales, judiciales o de trabajo de cada Parte, así como otros procedimientos relacionados, no serán objeto de revisión ni podrán ser reabiertos en virtud de las disposiciones de este Capítulo.

## **Constitución**

La Constitución dominicana establece una serie de preceptos que disponen la garantía procesal y el acceso de la población del territorio nacional a los tribunales. El artículo 68, sobre garantías de los derechos fundamentales, dispone que la Constitución

garantiza los derechos fundamentales, dentro de los que están, el derecho a acceder a la justicia y la garantía de un juicio imparcial. El 69, relativo a la tutela judicial y el debido proceso, garantiza y tutela de derechos, como:

- 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;
- 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;
- 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;
- 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;
- 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;
- 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;
- 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;
- 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;
- 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando solo la persona condenada recurra la sentencia;
- 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

### **Código de Trabajo**

Con la puesta en vigencia del actual Código de Trabajo se introdujeron los tribunales laborales especiales, instancias jurisdiccionales especializadas en materia laboral. La carencia de recursos económicos ha imposibilitado a la Suprema Corte de Justicia extender estos tribunales a determinadas áreas geográficas que demandan de

---

la instauración de estos tipos de juzgados y poder facilitar el acceso a la justicia laboral. Aún siguen funcionando tribunales civiles con plenitud de función en materia laboral, lo que provoca lentitud en el conocimiento de los expedientes que conocidos por dichas instancias. A éste problema de congestión y dilación, se suma la falta de especialización de muchos de los jueces de esas instancias judiciales, los cuales no son especializados en derecho de trabajo.

Desde el punto de derecho, el Código de Trabajo contiene los elementos que garantizan acceso a la justicia y los fundamentos para la realización de juicios con las debidas garantías procesales. En adición al basamento legal, la justicia como sistema, tiene otros componentes necesarios para su funcionamiento. No basta solo el elemento jurídico, sino que razones de orden material son esenciales para el correcto funcionamiento de ésta. Dentro de las razones que afectan el funcionamiento de la justicia laboral, están, la falta de capacitación continua de los actores del sistema jurisdiccional, los jueces de trabajo y los abogados que forman parte del Departamento de Asistencia Judicial del Ministerio de Trabajo; y la falta de inversión para extender la cobertura de los tribunales de trabajo a por lo menos cada municipio cabecera del país.

El Código de Trabajo dispone de una amplia regulación normativa en el aspecto procesal, que tienden a garantizar el acceso a los tribunales de trabajo, al cumplimiento de sus disposiciones normativas, a través de juicios abreviados. El principio IV del C.T. establece el carácter territorial de las leyes laborales, a los fines de que abarquen, tanto a dominicanos como a extranjeros. En tanto, el principio XIII establece la responsabilidad del Estado de crear y mantener las jurisdicciones especiales para solucionar los conflictos entre empleadores y trabajadores, propiciando siempre la conciliación, la cual queda establecida como fase primaria de toda causa laboral y podrá ser adoptada en cualquier etapa del juicio.

El capítulo III del Libro Séptimo del C.T. incluye todos los aspectos relacionados al procedimiento laboral, desde la organización y competencia de los tribunales de trabajo, de los procedimientos, hasta la ejecución de la sentencia dictada por un tribunal

---

laboral. Todos estos aspectos relativos al procedimiento laboral, están contenidos en los artículos del 467 al 711 del referido código.

**Cuadro 5.1.: Matriz de artículos capítulo laboral DR-CATA-Constitución dominicana-Código de Trabajo-Convenios OIT/Rep. Dom.**

Artículo 163. DR-CAFTA	Constitución	C.T.	Conv. OIT-R.D.
Cada Parte garantizará que los procedimientos ante dichos tribunales para el cumplimiento de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este fin, cada Parte asegurará que:			
(a) dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;	Art. 69: Tutela judicial efectiva y debido proceso; art. 69.10, sobre el debido proceso.		
(b) cualquier audiencia en dichos procedimientos sea abierta al público, excepto en los casos en que la administración de justicia requiera lo contrario;	Art. 69.4, establece el carácter público y contradictorio de los juicios.	Artículos 516 y 525, establecen el carácter público de los juicios laborales	
(c) las partes que intervienen en dichos procedimientos tengan el derecho de apoyar o defender sus posiciones respectivas, incluyendo la presentación de información o pruebas; y	Artículos 69.4,	Arts. 525-532, sobre discusión y reproducción de las pruebas	
(d) dichos procedimientos no impliquen costos o plazos irrazonables, o demoras injustificadas.	Art. 69.1, sobre gratuidad de la justicia	Art. 501, sobre el acceso a los tribunales de trabajo.	
Cada Parte dispondrá que las resoluciones finales sobre el fondo del caso en tales procedimientos:			
(a) se formulen por escrito, y señalen las razones en las que se basan las resoluciones;		Arts. 537, sobre la forma y fondo de la sentencia, la cual debe ser fundamentada en derecho.	
(b) se hagan disponibles, sin demora indebida, a las partes en el procedimiento y, de acuerdo con su legislación, al público; y		Art.535, establece la forma y tiempo de notificación de la sentencia, la cual se pronuncia 15 días después	

		del plazo de escrito de ampliación.	
(c) se basen en información o pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas.		Art. 537.	
4. Cada Parte dispondrá, según corresponda, que las partes que intervienen en tales procedimientos tengan el derecho de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones finales emitidas en tales procedimientos.	Art. 69.9, establece que toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley.	Arts. 619-620, disponen sobre el carácter recurrible de las sentencias.	
5. Cada Parte garantizará que los tribunales que realizan o revisan tales procedimientos sean imparciales e independientes, y que no tengan ningún interés sustancial en el resultado del asunto.	69.2, se refiere al derecho de ser oído por una justicia imparcial e independiente	Arts. 597-601, sobre el derecho a recurrir un juez.	
6. Cada Parte dispondrá que las partes en tales procedimientos puedan ejercer acciones para hacer efectivos sus derechos según su legislación laboral. Tales acciones podrán comprender medidas como órdenes, multas, sanciones, o cierres temporales de los lugares de trabajo, según lo disponga la legislación de la Parte.		Arts. 663-673, sobre la ejecución de la sentencia.	
7. Cada Parte promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, incluso mediante:			
8. Para mayor certeza, las resoluciones o los asuntos pendientes de resolución emanadas de los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o de trabajo de cada Parte, así como otros procedimientos relacionados, no serán objeto de revisión ni podrán ser reabiertos en virtud de las disposiciones de este Capítulo.	Art. 69.5, sobre que ninguna persona podrá ser juzgada dos veces por un mismo hecho		

Cada uno de los preceptos procesales contenidos en el capítulo XVI del DR-CAFTA, encuentran respaldo en la Constitución, en el Código de Trabajo o en Convenios de la OIT ratificados por el Estado dominicano. Sin menos cabo de la importancia que tiene la incorporación de aspectos laborales en este TLC, en la República Dominicana la cuestión fundamental no es la falta de normativa, sino la aplicación de éstas, a través de tribunales cuyo acceso esté disponible a la población dominicana, con los medios necesarios para impartir justicia de modo oportuno, imparcial y con apego al derecho.



#### **Artículo 16.4: Estructura Institucional**

El denominado Libro Blanco, el cual recoge el informe elaborado en el 2005, por los viceministros de Comercio y de Trabajo de los países que conforman el DR-CAFTA, contiene un diagnóstico de las relaciones laborales de las naciones de Centro América y la República Dominicana. Este libro propuso una serie de retos a ser abordados por los países que conforma el tratado. Para el seguimiento del capítulo laboral del DR-CAFTA y a las recomendaciones del Libro Blanco, se estableció la constitución del Consejo de Asuntos Laborales. El artículo 16.4 del DR-CAFTA dispone la constitución de este Consejo, el cual es el ente responsable de dar seguimiento a los asuntos laborales contenidos en el capítulo 16 del tratado. Este mecanismo de colaboración y seguimiento a la cuestión laboral del tratado, se constituyó el 21 de noviembre de 2008. En la reunión constitutiva, los ministros de trabajo de los países Partes del acuerdo, reafirmaron el compromiso de garantizar el cumplimiento del capítulo laboral del DR-CAFTA<sup>795</sup>. En virtud de tal compromiso, estos Estados quedan obligados a establecer unidades especializadas en el seguimiento al tema laboral del DR-CAFTA. Estas unidades, denominadas Puntos de Contactos, son en cada país, el brazo operativo de los acuerdos suscritos por el Consejo de Asuntos Laborales.

Dentro del Ministerio de Trabajo de la República Dominicana funciona este Punto de Contacto, denominado Unidad de Seguimiento al DR-CAFTA. En varias ocasiones visité esta oficina, la cual tiene una sola persona como empleada y no ha reportado desde su fundación, ningún tipo de actividad. Salvo las informaciones generales contenidas en el acuerdo, no dispone de ningún tipo de estadística laboral relacionada con el tratado, ni ningún tipo de estudio especializado al respecto.

---

<sup>795</sup> Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Laborales Internacionales, Progreso en la implementación del Capítulo 16 (Laboral) y el Desarrollo de Capacidades bajo el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, América Central y Estados Unidos de América, Segundo Informe Bienal, 2012.

## **Artículo 16.5: Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades**

Desde el inicio de las negociaciones del DR-CAFTA, el gobierno de los Estados Unidos mostró marcado interés por la cuestión laboral, tema que a partir del tratado de libre comercio firmado con los demás Estados de América del Norte, mediante el NAFTA, adquirió relevancia para este país. La Ley de implementación del DR-CAFTA, obliga al gobierno norteamericano de informar de modo periódico sobre el avance del tratado. Dentro del especial seguimiento que le confiere los Estados Unidos a este acuerdo comercial, está la cuestión laboral planteada en el capítulo dieciséis. El seguimiento al DR-CAFTA se realiza a partir del informe de las relaciones laborales de los Estados Partes del acuerdo, contenido en el Libro Blanco. Como se ha expuesto, los temas laborales de interés del acuerdo, son los derechos fundamentales del trabajo, comprendidos en la Declaración de la OIT de 1998.

Como medio de lograr el avance del tratado y las limitaciones identificadas en el Libro Blanco, el gobierno de los Estados Unidos ofrece apoyo económico a determinados programas ejecutados por los ministerios de trabajo de los Estados Partes del acuerdo, especialmente a la capacitación y monitoreo de la actividad que desarrollan los inspectores laborales.

El tratado plantea la creación de un mecanismo de cooperación para lograr los objetivos laborales planteados en el acuerdo comercial de referencia. Conforme a dicho mandato, los Estados miembros del tratado, se comprometieron en crear un mecanismo de seguimiento al tratado, para la cual debían de crear una instancia supervisora y ejecutora de las pautas trazadas por el Consejo de Asuntos Laborales. En República Dominicana esta instancia que como su nombre lo indica, Punto de Contacto, no ha jugado ni siquiera de modo nimio, su rol de hacer cumplir la legislación laboral de cada Estado firmante del acuerdo.

El gobierno de los Estados Unidos, brinda ha brindado apoyo material y de asesoría técnica a los Estados de la región miembros del acuerdo, mediante el otorgamiento de recursos económicos para la realización de actividades que coloquen a las autoridades laborales en condiciones de jugar su papel. Estas inversiones no se han traducido en un impacto eficaz en la mejoría de los objetivos laborales planteados por el propio acuerdo. Sin embargo, a través de la cláusula laboral referente a la colaboración, se ha abierto un espacio de denuncia desde el seno de la instancia responsable del manejo del tratado. Desde el seno de varios de los Estados centroamericanos, incluyendo la República Dominicana, se han denunciado violaciones a los derechos fundamentales de los trabajadores consignados en el tratado.

---

## **5.2. Implicaciones del DR-CAFTA en la cuestión laboral dominicana**

El DR-CAFTA es el principal tratado comercial del que forma parte la República Dominicana, tanto porque en él participa el principal socio comercial del país, los Estados Unidos, como por el alcance del mismo, que involucra aspectos que van más allá de lo comercial, como es el tema laboral. El DR-CAFTA entró en vigencia el 1ro. De marzo del 2007, después del país tomar una serie de iniciativas legislativas para la aplicación para su aplicación. Este TLC lleva diez años de vigencia en el país. En ese tiempo transcurrido ha dejado sus huellas en los distintos aspectos que abarca de la vida nacional. La cuestión laboral contenida en dicho TLC no es la excepción, por dos razones, una de carácter indirecto, vinculada a los efectos que en la relación laboral produce la actividad comercial; la otra de modo directo, relacionada con el capítulo laboral que contiene dicho tratado. Al ser el DR-CAFTA un acuerdo comercial tan diverso, múltiples son los efectos que produce en el tejido económico y social del país. Pero por la naturaleza de este trabajo, nos circunscribimos al ámbito laboral y a sus áreas conexas.

La matriz productiva de la República Dominicana, como hemos comentado, varía a partir de mediados de los años ochenta del siglo veinte. Pasa de una economía basada

en el monocultivo de la caña de azúcar y de la exportación de algunos minerales (oro y ferroníquel), hacia una economía de servicios, matizada por el turismo y la industria de zona franca. Entre factores de distinta naturaleza que incidieron en el cambio del modelo productivo vigente, sobresalen, la ya comentada Iniciativa para la Cuenca del Caribe –ICC, canal que aprovecha la República Dominicana para colocar sus productos de modo preferencial en el mercado de los Estados Unidos. Dicha iniciativa les otorgaba preferencia a una serie de productos que exportaba el país hacia el mercado estadounidense, sin que la República Dominicana tuviera que hacer lo mismo con los productos de los Estados Unidos. Tenía el Estado dominicano un doble beneficio, por un lado colocaba determinados bienes, esencialmente tejidos, en el mercado de ese país y por el otro, mantenía los aranceles a las importaciones provenientes de los Estados Unidos. Mediante este régimen se fortalecen los parques de zonas francas, especialmente la industria textil. Tal fue la importancia en la economía dominicana de este tipo de industria que durante los años 1984 y 1994, dicho sector mantuvo un sostenido crecimiento de 30% anual en promedio. Importante fue el peso que representaron las maquilas dominicanas en las exportaciones nacionales y en la generación de un tipo de empleo de baja calidad, cubierto primordialmente por mano de obra femenina. Las zonas francas sacan a gran parte de la mujer dominicana de las entonces habituales tareas domésticas a las que primordialmente se dedicaba.

Con el DR-CAFTA se inicia un sistema comercial distinto al que representaba para el país la ICC, ya que si bien mantiene el mismo tipo de preferencia arancelaria para los productos dominicanos en el mercado estadounidense, ahora extendido hacia Centro América, pero a diferencia de la ICC, la República Dominicana tiene que brindarles los mismos privilegios a los bienes y servicios producidos en los Estados Unidos y en los demás países Partes del tratado. Una de las razones que tuvo el gobierno dominicano para interesarse en ser parte de las negociaciones que efectuaban los Estados Unidos y los demás Estados centroamericanos para la firma del tratado, fue mantener el régimen de preferencias arancelarias de la industria de tejidos de zonas francas que tenían a través de la ICC. Presionado por el peso que en la economía nacional representaba el sector de zona franca, se avoca la República Dominicana a participar a partir del 2003, en las rondas

de negociaciones que se llevaban a efecto. En diversos aspectos ya habían avanzado los países de Centro América en sus negociaciones con lo Estados Unidos, situación que afectó al país, debido al nivel de avance de las discusiones para la firma del DR-CAFTA.

Para evaluar las implicaciones del DR-CAFTA en las relaciones laborales dominicanas, es preciso analizar el comportamiento de los principales indicadores de la actividad comercial generada o potenciada mediante el tratado, debido a su incidencia en el mercado laboral dominicano y por ende en las relaciones laborales. Para ello es preciso revisar el comportamiento de las exportaciones nacionales hacia los Estados Unidos y Centro América, así como las importaciones desde estos lugares hacia la República Dominicana. Tomando como base el año 2005, las exportaciones dominicanas hacia los Estados Unidos fueron de US\$4,477 millones, mientras que en el 2014, a siete años de la entrada en vigencia del tratado, éstas fueron de US\$4,461 millones. Las exportaciones dominicanas durante esas dos fechas se mantuvieron prácticamente estancadas, con una ligera variación hacia la baja.

Según confirma el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, la caída de las exportaciones se debieron al descenso de las ventas de bienes producidos por zonas francas en el país, especialmente las confecciones textiles. Éstas pasaron de US\$1,921 millones en el 2005, a solo US\$851 millones en el 2014<sup>796</sup>. Conforme a dicho ministerio, en otros renglones productivos el comportamiento de las exportaciones fue diferente. Por ejemplo, indican que las exportaciones agrícolas y agroindustriales de US\$479 millones se elevaron a US\$917 millones; y que el resto de los productos industriales se incrementaron de US\$2,077 millones a US\$2,285 millones. La merma en la industria textil en los años de referencia fue de US\$1,070 millones, mientras que el incremento en los otros sectores fue de tan solo US\$646 millones, suma que no compensa la drástica caída experimentada por el área de la industria textil.

En cuanto a las importaciones dominicanas desde los Estados Unidos, éstas se incrementan desde la firma del DR-CAFTA, utilizando los indicados años de referencia, de

---

<sup>796</sup> Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Evaluación del desempeño comercial y retos futuros de la República Dominicana en el DR-CAFTA, a los 10 años de su firma, diciembre 2015, p. 6

US\$4,160 millones a US\$6,244 millones. Si se observan las exportaciones y las importaciones en los dos años base, la República Dominicana tuvo un superávit en su balanza comercial con respecto a los Estados Unidos de US\$317 millones en el 2005 y para el 2014 cierra con un déficit comercial de US\$2,215 millones. Durante el periodo en cuestión, la República Dominicana fue el único país de los integrantes del tratado que terminó con un crecimiento negativo de sus exportaciones hacia los Estados Unidos. El promedio de crecimiento de los Estados de Centro América fue de 8.3%, mientras la República Dominicana tuvo un desempeño negativo de -0.9%<sup>797</sup>.

En lo referente al intercambio comercial entre la República Dominicana y los demás países centroamericanos, dicho saldo también ha sido negativo para dominicana. Desde antes de entrar en vigor el DR-CAFTA, el intercambio comercial entre la República Dominicana y Centroamérica era negativo para el país. Esta tendencia se incrementa con la puesta en marcha del tratado. Desde el punto de vista del intercambio comercial, Centro América ha aprovechado en mejores términos las condiciones que les confiere este TLC que la República Dominicana, tanto en sus exportaciones hacia los Estados Unidos como hacia el país. Esta región entre los años 2005-2013 ha incrementado su comercio exterior hacia los Estados Unidos de forma positiva como lo evidencia el indicado promedio anual de 8.3%. en el caso dominicano es negativo con respecto a los Estados Unidos.

En el siguiente cuadro se presenta el comportamiento de las exportaciones dominicanas hacia los Estados Unidos y otras partes del mundo expresada en por ciento y desagregadas por sector productivo. Como se observa, en los distintos sectores productivos nacionales se produjo una tendencia hacia la baja con respecto a sus exportaciones al mercado estadounidense, a la vez que se incrementan con relación a otros países del mundo. De estos datos se obtienen distintas lecturas. Por un lado, la República Dominicana no ha aprovechado el potencial del tratado para incrementar sus exportaciones hacia los Estados Unidos, su principal socio comercial. Y la otra, ha diversificado su participación en otros mercados, especialmente el

---

<sup>797</sup> Id.

europeo, aprovechando otro tratado comercial, el Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea –EPA-.

**Cuadro No. 5.2. Exportaciones de la República Dominicana EE-UU y resto mundo**

<b>Totales</b>	<b>Estados Unidos</b>		<b>Resto del mundo</b>	
	2003	2013	2003	2013
Agroindustrial	68%	38%	32%	62%
NAMA(exceptúa industria textil, mineral y de combustibles)	88%	64%	12%	36%
Textiles	97%	45%	3%	55%
<b>Total</b>	89%	53%	11%	47%
<b>Nacional</b>				
Agroindustrial	57%	17%	43%	83%
NAMA	49%	25%	51%	75%
Textiles	78%	29%	22%	71%
<b>Zonas Francas</b>				
Agroindustrial	85%	72%	15%	28%
NAMA	93%	75%	7%	25%
Textiles	97%	45%	3%	55%
<b>Total</b>	94%	67%	6%	33%

Fuente: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la R.D.

En el cuadro que se presenta a continuación, contiene las exportaciones de bienes producidos en el país a través de los distintos sectores productivos y los elaborados en zonas francas. Durante los años 2010 y 2016, en ambas modalidades se incrementan las exportaciones, pasando de US\$6,816.0 millones en el 2010 a US\$9,860.3 millones para un incremento de 31%. En el cuadro anterior vimos que las exportaciones con respecto a los Estados Unidos habían decrecido y para otros países aumentado, por lo que se infiere que ese 44% de crecimiento se experimentó hacia mercados distintos al estadounidense. La diferencia porcentual entre exportación e importación podría estar motivada en la caída del precio de los combustibles en dos de esos años. En cuanto a la generación de empleos, estos datos no permiten determinar el impacto en este aspecto, ni la calidad de los empleos generados. Pero los datos que ofrece el Banco Central nos llevan a concluir que el DR-CAFTA no ha representado una fuente creadora de empleo debido a que la tasa de desocupados ampliada en el 2007 era de 15.5%, mientras que en el 2016 se mantuvo 13.3%, lo que representa una variación no significativa, apenas superior al 2%<sup>798</sup>.

**Tabla del total de las exportaciones de la República Dominicana 2010-2016**

Tipo de Exportación	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nacionales	2,621.6	3,594.8	4,016.6	4,448.0	4,637.2	4,018.2	4,366.4
Zonas Francas	4,194.4	4,767.1	4,918.9	4,976.4	5,261.7	5,423.6	5,493.9
Total	6,816.0	8,361.9	8,935.5	9,424.4	9,898.9	9,441.8	9,860.3

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

<sup>798</sup> Banco Central de la República Dominicana, disponible en:  
[http://www.bancentral.gov.do/estadisticas\\_economicas/mercado\\_trabajo/](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/)



En cuanto a las importaciones, números de importancia porque a la vez que representan la incapacidad de determinados sectores productivos de competir en el mercado internacional produciendo valor agregado a los productos nacionales, también ponen en evidencia la imposibilidad de la industria nacional suplir tales demandas. Pero desde la importancia de su significado en la cuestión laboral dominicana, las importaciones por lo general están asociadas a un tipo de empleo basado en el servicio (comercial) el cual en países como el nuestro está vinculado a un empleo de mediana o baja calidad. En otros casos, las importaciones desplazan mano de obra local, ante la disminución de determinado tipo de actividad industrial que tiene que cerrar o disminuir su actividad empresarial al no poder entrar en competencia con los bienes elaborados en Estados con mejores condiciones de producción.

A diferencia de las exportaciones que disminuyeron con relación a los Estados Unidos y Centro América, pero aumentaron hacia otros países, en las importaciones ocurre lo contrario, el aumento es en sentido general. En cuanto al incremento en la compra de los bienes provenientes de los demás Estados partes del DR-CAFTA, sobre este particular puede concluirse que dicho incremento es consecuencia directa de este tratado. En el cuadro siguiente se colocan las importaciones del país durante los años 2010 al 2016 por tipo de generación, nacional y hacia zonas francas. Cabe comentar que el alto peso que tienen las importaciones generadas por las zonas francas con relación a sus ventas hacia el mercado exterior, debe estar asociada al modelo de ensamblaje que ellas representan, en las que una buena parte de sus insumos de y materias primas vienen desde el exterior. El proceso industria de nuestras zonas francas es debajo valor agregado, por lo que no se constituye en una real producción de innovación o de transformación de materia prima, sino más bien como expresamos, de ensamblaje y de producción de partes industriales.

En lo atinente al incremento, éstas pasaron de US\$15,209.9 millones a 17,483.5 millones. Este aumento representa el 15%, menor en términos porcentuales al experimentado por las exportaciones lo que constituye un elemento positivo por lo que en términos económicos y laborales esto representa.

**Tabla del total de las importaciones de la República Dominicana 2010-2016**

Tipo de Importación	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nacionales	12,600.9	14,362.9	14,753.1	13,690.4	13,849.3	13,408.5	13,953.9
Zonas Francas	2,606.0	2,938.7	2,898.7	3,110.8	3,423.8	3,498.0	3,529.6
Total	15,209.9	17,301.6	17,651.8	16,801.2	17,273.1	16,906.5	17,483.5

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

De modo particular nuestras importaciones provenientes de América Central pasaron entre el 1997 al 2013, de US\$57,792.9 millones a US\$519,875.2 millones, para un incremento exponencial de cerca de 10 veces. Con respecto a los Estados Unidos, las importaciones fueron de US\$4,160 millones en 2005 y de US\$6,244 millones en 2013, subiendo en aproximadamente 50%. En ambos casos, tanto para las provenientes de Centroamérica como las de Estados Unidos, superan el promedio general del 15% experimentado con respecto al total de productos importados por el país de cualquier parte del mundo. Las razones de tal comportamiento corresponde a otra línea de investigación diferente a la que nos compete.

En el caso concreto de la República Dominicana, se pretende superar el déficit comercial histórico con Centroamérica y la merma con los Estados Unidos sobre la base de aumentar la competitividad a expensa de los derechos de los trabajadores dominicanos. El sector empresarial no ha tenido reparos en plantear la necesidad de modificar el Código de Trabajo como medio de competir con los demás Estados de la región.

Detrás de las frías cifras que representan los números citados, hay seres humanos que se benefician o perjudican de ellos. Por ejemplo, el sector textil que ha disminuido su aporte a la balanza comercial del país, también ha decrecido en la cantidad de empleo que genera. Lo propio podría decirse de los sectores afectados por las importaciones provenientes de los Estados Unidos y de los demás Estados Partes del tratado. Al cumplirse los diez años de vigencia del DR-CAFTA, se ha desgravado el arancel del 100% de los productos industriales y dentro de cuatro años más, es decir, a los 15 años de

---

entrada en vigor del convenio, se habrán de desgravar la totalidad, con algunas excepciones, de los productos agrícolas y agroindustriales.

El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, a través del referido informe, expresa su preocupación por el periodo que discurre a partir del décimo año de vigor del tratado, ya que como señala, en el NAFTA a partir de dicha fecha y en los mismos productos que objeto de la eliminación de arancel, los Estados Unidos multiplicaron por 10 sus exportaciones hacia México en dichos bienes<sup>799</sup>.

El tipo de acuerdo del DR-CAFTA potencia el modelo importador el cual está asociado a la generación de un empleo de baja calidad. En el 2013 el 61% del PIB del país estaba ligado al sector servicio, en contraste con el agropecuario que ocupa el 30% y el industrial con solo 8%<sup>800</sup>. Más recientemente, en el 2016, las actividades vinculadas al sector servicio representan el 63% de la población ocupada del país, el agrícola y ganadero el 12% y la industria manufacturera el 10%<sup>801</sup>. Este modelo al producir un empleo de poca rentabilidad al trabajador, tiende a fomentar el trabajo por cuenta propia, y con ello a la informalidad laboral. El Banco Central situaba en el 2016 la población ocupada en actividades informales en 53%. Por esto, el trabajador de la República Dominicana no ha tenido los beneficios de la expansión constante de la economía, que pese a tener un crecimiento promedio de 4.5% del PIB en los últimos 20 años, ha sido incapaz de generar un empleo de calidad en mayor proporción a la actual y en disminuir el nivel de desempleo siquiera al promedio de la región. La actividad comercial que se ha generado a la luz del DR-CAFTA no ha impactado de modo positivo la situación del empleo en la República Dominicana, debido a que no ha producido una disminución sustancial en la tasa de desocupación ni ha generado un empleo de calidad, mejorando los niveles de salarios y disminuyendo el empleo informal.

---

<sup>799</sup> Ibidem., p. 8

<sup>800</sup> Fundación Juan Bosch, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo económico y los desafíos de una reforma al Código de Trabajo para más justicia*, op. cit. pp. 14 y 26

<sup>801</sup> Banco Central de la República Dominicana, *Población ocupada perceptora de ingresos*, Departamento de Cuentas Nacionales, op. cit.

Las relaciones laborales en la República Dominicana a la luz del DR-CAFTA, no han tenido el suficiente impulso que pudo haber representado la inclusión del tema laboral en este tratado de libre comercio. Pese a que el tratado plantea el seguimiento a la cuestión laboral, y a la revisión que de soslayo representó el Libro Blanco producido en 2003 que consistió en la revisión de las disposiciones normativas en materia laboral en la región, y de modo particular en la República Dominicana. Una de las carencias del referido libro, o del propio acuerdo, fue no establecer un cronograma de ejecución de las debilidades señaladas por el informe, a modo de que estos Estados se comprometiesen a solucionar en el tiempo programada, tal y como se hizo con la desgravación arancelaria. Las evaluaciones semestrales que no son suficientes.

El problema de la República Dominicana en la cuestión laboral no es la ausencia de disposiciones que garanticen los derechos de los trabajadores, sino la falta de institucionalidad que haga que las leyes se cumplan. Y la falta de voluntad política para que esto ocurra. Esta voluntad política debe de partir del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo, pero también, por medio de una justicia laboral efectiva que actúe sin cortapisas y con los medios materiales para el desarrollo de su trabajo.

La cuestión laboral insertada en el DR-CAFTA, sirve de apalancamiento para la exigencia del cumplimiento de los derechos consignados en el tratado. Y más aún, para que se tenga presente el aspecto laboral en cualquier instrumento comercial que produzca efectos en las relaciones laborales del país. Su cumplimiento dependerá del papel que jueguen los actores de la relación laboral, principalmente el Estado, a través del Ministerio de Trabajo y los trabajadores, por medio de las organizaciones sindicales y de la propia ciudadanía en sentido general. Dicha responsabilidad también recae en los empleadores, quienes se benefician de la paz laboral que fomente un modelo justo y equitativo, en donde se respeten los derechos de los trabajadores y en donde se dignifiquen sus condiciones de vida.

Nuestro sistema democrático no se podrá sostener con un modelo productivo que no redistribuya la riqueza de modo más equitativo, cuya inequidad genera pobreza, marginalidad y con ella males como la delincuencia y la violencia que afecta a la región. La República Dominicana, anteriormente considerado un país de convivencia pacífica, comparado con el reto de los Estados de la región, ve incrementar de modo alarmante de

---

los índices de delincuencia, la que podría estar asociada al régimen de inequidad que produce el modelo socioeconómico imperante en el país. Para la República Dominicana cuya dependencia del turismo es importante, mantener la estabilidad social es fundamental y ella solo se logrará, a través del afianzamiento del sistema democrático, limitado no solo al aspecto de los derechos civiles y políticos, sino a los económicos, mediante una justa distribución de las riquezas que se producen en el país.

Decíamos al inicio de este acápite que la participación de la República Dominicana en el DR-CAFTA tuvo que ver con la presión del sector de zonas francas de que se firmara un acuerdo que pudiese mantener sus privilegios de exportación hacia los Estados Unidos. Los reclamos del sector empresarial de que se modifique el Código de Trabajo y que en dicha modificación se eliminen parte del pasivo laboral de los trabajadores se debe evitar para que estas pretensiones del empresariado no encuentren el eco que hallaron las presiones de los inversionistas de zonas francas, que movieron al gobierno dominicano a participar en un acuerdo que no había programado su integración. Se debe evitar a toda costa que el bajo desempeño comercial de la República Dominicana en el DR-CAFTA sirva de aliciente para afectar los derechos de los trabajadores dominicanos. Solo con una ciudadanía activa y participativa se podrá evitar ese peligro.

---

## Conclusiones

Después de un recorrido por los caminos de la globalización neoliberal y específicamente por los vericuetos de los Tratados de Libre Comercio, trayecto necesario para tratar de comprender el modo de cómo incide el Tratado de Libre Comercio, concertado entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos –DR-CAFTA- en las relaciones laborales dominicanas. Durante la travesía realizada a través de este tipo de instrumento comercial, se encuentran una serie de aspectos que de manera particular resaltan en los efectos de dichas relaciones laborales, importantes éstos para entender la resonancia del DR-CAFTA en los vínculos jurídicos de trabajo.

Una investigación como la presente, limitada a uno de los aspectos menos abordados de este tratado, conlleva a observar elementos relacionados de modo directo e indirecto, pero consustanciales a la naturaleza de estos instrumentos comerciales. En esta parte final de la investigación, se entre mezclan los elementos más sobresalientes del DR-CAFTA, con el propósito de que puedan despertar el interés de futuros investigadores; preguntas sobre las que no encontramos respuestas; conclusiones y una que otras recomendaciones, a fin de que este trabajo, pequeño en su dimensión y acaso en su aporte, contribuya a la comprensión del DR-CAFTA como elemento jurídico que impacta las condiciones laborales de la República Dominicana, y en ellas, el Derecho del Trabajo.

Este y otros acuerdos podrán ser más útiles al propósito de fortalecer nuestro tejido social, mientras más se conozcan sus implicaciones en la relación de trabajo. Estos hallazgos podrán mitigar los efectos del fenómeno globalizante, a través de sus instrumentos legales, para hacer más humana las relaciones laborales, debido a la falta de control que sobre ellos tiene el Estado, y más el de un país de la dimensión de la República Dominicana.

1. El DR-CAFTA se produce en un contexto dominado por la globalización neoliberal, en donde los Estados centrales tienen el interés de fortalecer sus vínculos comerciales a escala regional. La globalización en su vertiente comercial se desarrolla

más bien a escala continental. Este hecho socio-económico potencia el intercambio comercial, facilitado por las innovaciones tecnológicas, las nuevas modalidades comerciales y el desarrollo de la ciencia. El tratado como instrumento jurídico reglamenta el tipo de relación comercial que se desarrolla como consecuencia del fenómeno globalizante. El Estado en el actual contexto, juega el papel de facilitador de los vínculos comerciales, porque crea el marco jurídico que garantiza el desarrollo de la actividad comercial. Pero el actor principal de este tipo de mecanismo jurídico, cuya esencia es el comercio, es la empresa, sobre todo, la multinacional.

2. El proceso social que se desarrolla en medio de la globalización está influido de modo directo por nuevos descubrimientos científicos y tecnológicos que afectan de modo directo las relaciones sociales. El desarrollo de los nuevos instrumentos de comunicación, las nuevas aplicaciones tecnológicas que de modo transversal afectan la vida del hombre actual y la nueva organización del trabajo, han producido una hipertrofia de producción y de capital, en consecuencia se necesitan mercados más grandes. Este tipo de reciclamiento del capitalismo, le denomina Göran Therborn como “Nuevo capitalismo competitivo”. Todas estas innovaciones generan mayor competencia entre los agentes productivos y laborales. El DR-CAFTA se enmarca dentro de esta realidad, y por tal razón, tiene todas las características propias de este modelo productivo y social.

El DR-CAFTA fue producto del interés comercial de los Estados Unidos, por esto se diferencia de instrumentos como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe del presidente Reagan, la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy, o el Plan Marshall para Europa Occidental. En estos casos el propósito de los Estados Unidos fue geopolítico, en el DR-CAFTA es comercial, por esto su carácter de acuerdo sinalagmático.

En cambio, las razones que tuvo la República Dominicana en ser parte del DR-CAFTA fueron eminentemente comerciales. Estos motivos estuvieron asociados a diversos factores, como la dependencia comercial de la República Dominicana con los Estados Unidos, su principal socio; el interés de preservar en territorio dominicano las industrias de zonas francas, cuya producción en un alto porcentaje estaba destinada hacia el mercado estadounidense, además de su importancia en la generación de empleos; el propósito de aprovechar el acceso al mercado de los Estados Unidos como medio de atraer inversión extranjera; la presión de determinados sectores económicos

cuyos negocios están vinculados directamente con el mercado estadounidense. Y sobre todo, el peligro que representaba para el país la integración en el tratado de los países de Centroamérica, economías con quienes compite la dominicana, tanto por razones geográficas, de producción y de tamaño de mercado.

Si bien es cierto que el DR-CAFTA no estuvo diseñado para promover el desarrollo de la República Dominicana ni de los otros Estados de la región, para ocasiones venideras será mejor que estas negociaciones se hagan en bloques de países para fortalecer la capacidad de negociación de los Estados pequeños.

3. Un elemento que caracteriza la globalización neoliberal diferenciándola de otros fenómenos globalizantes de la historia, es el surgimiento de nuevos actores en la relación de la sociedad, sobre todo, en el contexto internacional. El Estado no concentra la principalía de otros tiempos, debiendo compartir con otros actores parte de su hegemonía como ente social. En este escenario las empresas multinacionales juegan un papel importante, casi o igual que el Estado.

4. La acumulación capitalista ha sido un elemento que ha coadyuvado en la globalización neoliberal, y en ella, los TLC sirven de instrumentos jurídicos y comerciales como canal de salida de los bienes producidos por los países desarrollados, así como de protección a las inversiones de sus empresas. Estos acuerdos son garantes de la acumulación capitalista. Los TLC surgen para facilitar la expansión del capital, por tanto, no se puede encontrar en ellos fines distintos a su naturaleza.

5. Dentro de la globalización neoliberal no todos los sectores productivos dentro del capitalismo tienen el mismo grado de principalía, este modelo privilegia el capitalismo financiero. Este tipo de actividad económica ha sido una de las más impactadas por las innovaciones tecnológica y por vía de consecuencia ha potenciado su participación en el mercado global.

6. La globalización como todo fenómeno social es complejo, resultado de muchos elementos que se conjugan para producir el sistema o modelo. Por esta razón es la necesidad de analizarlo en su conjunto para observar los efectos que produce en un campo específico. Las consecuencias de la globalización en el derecho y específicamente en el laboral no pueden ser analizadas de modo aislado, áreas como la



economía, la sociología, la administración, entre otras, son necesarias para comprender el impacto de la mundialización en esta área del derecho.

7. Otro de los múltiples efectos de la globalización neoliberal que se irradia como un prisma de luz en las distintas esferas de la vida en sociedad, es que acentúa la desigualdad entre los hombre y entre los países. Millones de seres humanos están excluidos de los beneficios de la globalización. Esa exclusión acrecienta la brecha entre los seres humanos. Unos que se han incorporado a los adelantos del modelo, y otros, que han quedado al margen de estas innovaciones tecnológicas y de otros adelantos científicos, limitando su integración a la sociedad.

8. La globalización neoliberal genera un impacto transversal en la vida del hombre en sociedad. Todo impacto produce efectos positivos o negativos, por esta razón se hace necesario cambiar el modo de medir las consecuencias de cualquier tratado, especial el DR-CAFTA. La lógica de todo TLC es el incremento de la actividad comercial, por ello se derriban las barreras arancelarias y se blindan el comercio. Para los Estados es como un juego, en donde la probabilidad de ganar no son muchas, pero el que participa, sabiendo, lo hace con la esperanza de ganar. En los TLC los países participan para incrementar su potencial de negocio y que generen beneficio sus empresas nacionales. Pero en dicho intercambio comercial, no todos los países ganarán. Por esto, la lógica del Estado debe ser medir el éxito del tratado comercial a la luz del beneficio que reciba su población. En el caso del DR-CAFTA sería interesante ver en términos no macroeconómicos, sino cómo afecta directamente a la gente, es decir, cómo ha sido el impacto de este TLC en la calidad de vida de los dominicanos.

Es un imperativo de la academia profundizar en el análisis del fenómeno globalizante para que procure plantear la forma de “humanizar la globalización” y que los efectos positivos de ésta, se extiendan a más seres humanos.

9.- La naturaleza del DR-CAFTA como los de su especie, es la actividad comercial y ésta sin el tráfico de mercancías, tangibles e intangibles no es posible. Esto es parte de la lógica de estos instrumentos. Pero es conocido por todos que el desarrollo del comercio crea vínculos y efectos de naturaleza diferente a la económica. Desde tiempos inmemoriales el intercambio comercial entre los pueblos ha estado vinculado a los procesos migratorios. El tema migratorio debe ser objeto de cualquier tipo de evento

jurídico o comercial que lo incentive. Este tema está ausente en el DR-CAFTA y es necesario que se considere en futuros acuerdos comerciales, desde el punto de vista de política migratoria, como desde el régimen laboral de los trabajadores migrantes. Aunque las leyes de carácter laboral son esencialmente territoriales, hay determinadas restricciones a los inmigrantes en materia laboral.

10. Por lo general en los TLC se produce una relación asimétrica entre los Estados que participan, principalmente cuando en ellos actúan países desarrollados y de la periferia, como ocurre en el DR-CAFTA. Esa asimetría también se presenta en el plano de competencia empresarial. Compiten empresas de distintos tamaños y condiciones diferentes asociadas al grado de desarrollo de cada país. Se precisa al momento de firmar instrumentos de esta naturaleza, fortalecer el enfoque empresarial con respecto al tipo de mercado y de empresa con las que tendrán que competir. Esto podría mitigar los efectos del libre mercado desarrollado a través estos tratados comerciales.

Lo propio debe hacerse con las organizaciones sindicales para que sus dirigentes tengan conciencia del tipo de evento a los que se avocan sus afiliados y la naturaleza de las empresas que podría atraer el acuerdo. Así como eventuales desocupaciones que se producirán debido a la quiebra de empresas como consecuencia de la aplicación del tratado. Sobre este particular, se necesita que se creen instancia de reinserción laboral para incorporar los trabajadores que puedan resultar desplazados por los efectos del TLC, en este caso del DR-CAFTA. Para esto se necesita cuantificar la cantidad de trabajadores cesantes por este motivo para ver si se amerita una iniciativa como la propuesta.

Debería establecerse de los recursos y beneficios que genera la actividad desarrollada a través del acuerdo, reservar una parte de éstos, para mitigar los efectos del tratado en materia laboral y para la reorientación empresarial. De esta manera se preserva el orden social, importante en el mantenimiento del Estado democrático.

11. La globalización y el neoliberalismo son fenómenos dinámicos, en cambio constante. La crisis del sistema capitalista de 2008, podría estar generando una transformación en el modelo vigente. Si bien es cierto que los ciclos económicos del capitalismo son intrínsecos al sistema, cuando ocurren traen consigo cambios y acomodamiento dentro del modelo. Con los pasos que emprende Trump pudieran sugerir

un cambio en la globalización neoliberal y con ella, en instrumento como los TLC, muy ligados al actual esquema imperante, no en su eliminación sino en sus propósitos de favorecer la visión del presidente estadounidense. Llegar a conclusiones sobre un hecho en desarrollo es arriesgado, pero cada choque de un modelo dentro del capitalismo hasta ahora ha producido nueva variante de él, o ha desplazado del escenario a la potencia eje del sistema.

12. Cuando la firma de un tratado comercial afecta la vida social de un país, se necesita regular el orden social y éste se establece a través de los distintos componentes del orden colectivo, salario, organización del trabajo y normas laborales y sociales. Para legitimar el orden imperante se hacen ajustes en estos elementos para adecuarlos al orden existente. Estos ajustes pueden provocar altos niveles de desempleos, cambios de las condiciones laborales de los trabajadores, congelación de los salarios y deterioro del régimen de seguridad social. En este momento se plantean iniciativas que debilitan la legislación laboral y se produce un desplazamiento de una determinada clase productora y trabajadora, así como la quiebra de determinadas empresas, o la fuga de éstas.

13. En el DR-CAFTA y en cualquier tratado comercial las empresas son los ejes fundamentales. Conocido es que el tamaño y dimensión de determinadas empresas multinacionales sobrepasan el poder de muchos Estados. Se conoce también que algunas de estas empresas se caracterizan por las prácticas antisindicales y de desconocimiento de otros derechos laborales. Como medio de evitar o reducir este tipo de práctica que lesiona los derechos de los trabajadores, sería conveniente establecer especie de “salvoconductos laborales” para permitir el desarrollo de cualquier tipo de actividad comercial en el territorio de los Estados Partes del acuerdo comercial que se haga. Este tipo de iniciativa tendente a llevar un registro del cumplimiento laboral de estas empresas, limitaría la violación de los derechos laborales fundamentales a para privilegiar la actividad comercial.

14. Los TLC y los Acuerdos de Integración Regional -AIR- forman partes del mismo contexto internacional, con similitudes y diferencias. En ambos se propicia el libre mercado, a través del derribe arancelario. Las diferencias principales entre ambos instrumentos jurídicos en que los acuerdos de integración abarcan aspectos no económicos que no contemplan los TLC. Otra diferencia es el carácter dinámico de los

acuerdos de integración, contrario al carácter estático de los TLC. Los AIR pueden desarrollar distintas etapas hasta llegar a transformarse en verdaderos sujetos internacionales de derecho. Los TLC no sobre pasan su fin económico.

Otra diferencia marcada entre la integración regional y los TLC está en los fines que procuran ambos tipos de tratados. En los TLC los miembros del acuerdo buscan potenciar su comercio, en la integración el propósito de asociarse puede estar pautado por el interés de mutua protección, derivada de su proximidad geográfica. En los tratados de integración el elemento es mucho más amplio que en los tratados de libre comercio. Tal es la amplitud del derecho que se produce un nuevo tipo de derecho con jurisdicción transnacional vinculante para los ciudadanos miembro de la comunidad integradas. Pero el espacio más trascendente de la integración que puede crear o conformar un cuerpo legislativo que desarrolla un ordenamiento jurídico paralelo y superior al local dentro de los Estados de la unión.

15. El derecho es afectado de modo directo por la globalización neoliberal. Los cambios que introduce la globalización en el modo de producción, la organización del trabajo, los nuevos instrumentos comerciales y jurídicos, la naturaleza jurídica de estos elementos demandan formas distintas de regulación a las existentes. Esta necesidad reguladora varía la forma tradicional de aplicación del derecho o produce nuevas disciplinas jurídicas.

En el derecho laboral, la globalización produce nuevas formas de trabajos y por tanto esta disciplina jurídica tienen la necesidad de crear disposiciones normativas que regulen en el espacio y en el tiempo esos nuevos tipos de modalidades laborales. La función del derecho del trabajo se acrecienta en la globalización, por el rol de protección de este derecho, como medio de procurar el equilibrio entre en la relación laboral.

16. El DR-CAFTA como todo TLC tiene una naturaleza intrínsecamente económica y todo tipo de inclusión en él, sin importar su naturaleza está asociado a esta dimensión. Este tratado tiene por objeto crear una zona de libre comercio entre los Estados que forman parte del mismo.

El TLC está integrado por veinte capítulo que tratan los siguientes aspectos: institucionales y de administración; comercio de bienes; comercio de servicios e

inversión; telecomunicaciones; contrataciones públicas de bienes y servicios; propiedad intelectual; asuntos laborales; asuntos medioambientales, entre otros temas.

Este acuerdo no tiene más pretensión que la de establecer las condiciones para el incremento del intercambio comercial entre los Estados Partes, a través de una zona de libre comercio.

17. El DR-CAFTA se desarrolla entre países de desigual desarrollo económico y social y por ende institucional. Los Estados Unidos el país más desarrollado y los Estados de Centro América y la República Dominicana, repúblicas de mediano desarrollo económico y bajo desarrollo institucional. Estas diferencias hacen que los efectos del tratado en estos países sea diferente.

18. El DR-CAFTA ha despertado el interés del sector empresarial del país de exigir la modificación del Código de Trabajo para eliminar y reducir derechos de los trabajadores como el preaviso, la cesantía, aumento de la jornada laboral, entre otros. El DR-CAFTA ha servido para poner de manifiesto la incapacidad de competir de las empresas nacionales con sus pares de la región, y a toda costa presionan para reducir esas desventajas a expensa de los derechos de los trabajadores.

Es cierto que es imperante la modificación del Código de Trabajo después de veinticinco años de vigencia. Pero esta modificación debe de hacerse para que se incluyan los nuevos tipos de relaciones laborales desarrolladas a la luz de la globalización, éstas no están lo suficientemente definidas en la actual legislación laboral. La subcontratación, la tercerización y el outsourcing, entre otras modalidades de trabajo, demandan de una definición del tipo de contrato que generan, debido a que el que ellas crean, no fue contemplado el actual código, un instrumento jurídico elaborado hace un cuarto de siglo.

Trabajos como el que se desarrolla en los “call-center” (centros de llamadas) que emplean a miles de jóvenes, se realiza en muchos casos desde la propia casa, o se trabaja para empresas radicadas en otros continentes. El trabajo voluntario y el del hogar, tampoco están consignados. El legislador deberá establecer el mecanismo que garantice la vía o forma en que estos trabajadores puedan ejercer derechos como de asociación, de sindicación y otros esenciales.

19. Sin una clase sindical que se coloque a la vanguardia de las reivindicaciones laborales y que haga una reingeniería organizativa para afiliar a los trabajadores surgidos como efecto del nuevo tipo de actividad laboral, no se podrán mantener los derechos de los trabajadores, frutos de jornadas de luchas anteriores. La pretensión del neoliberalismo es la disminución de los derechos laborales como medio de quitar obstáculos al libre mercado y a los beneficios empresariales. Ante amenazas que desbordan las fronteras nacionales, los dirigentes sindicales de la región, y en particular los de la República Dominicana, deben estar conscientes de estos peligros y que el neoliberalismo ha debilitado el movimiento sindical. Para enfrentar los retos transnacionales a los que se enfrentan los trabajadores, cobra vigencia en un contexto diferente por el tiempo y por las circunstancias, el llamado de Marx y Engels en el Manifiesto Comunista: “Proletario del Mundo uníos”.

En el nuevo internacionalismo laboral, el establecimiento de estándares laborales juega un papel importante. Dichos estándares deben tener un efecto *erga omnes* para garantizar su aplicación a escala internacional. El aspecto laboral no debe desvincularse de ningún tipo de instrumento comercial que produzca efectos directo o indirecto en la relación laboral. Por esto, aunque limitado, es necesaria la inclusión de la cláusula laboral en los TLC. El cumplimiento, ampliación y perfeccionamiento de estos derechos, es una tarea que debe ser asumida por el movimiento sindical a escala internacional y por la propia sociedad. Es por esto la importancia de que este tema sea fruto del interés de la academia a fin de señalar los elementos que produzcan su mejora.

La OIT debe potenciar el esfuerzo que hace de dar seguimiento a las cláusulas laborales insertadas en los acuerdos comerciales. Esto ayudará a su monitoreo y por ende a su mejoría. Pero esta iniciativa también debe de ser objeto del interés de observatorios, de los partidos políticos y demás entes sociales.

20. La deslocalización laboral causa desempleo tanto en países desarrollados como subdesarrollados. Será interesante determinar en el DR-CAFTA cuál ha sido el impacto en orden de magnitud que esto ha producido. No solo la deslocalización, sino el desplazamiento fruto de las importaciones que inundan nuestros mercados.

21. Con la firma del DR-CAFTA, el cual contempla una serie de aspectos tendientes a fortalecer el aparato institucional de los países centroamericanos y de la

propia República Dominicana, se pensó que se fortalecerían determinados aspectos de la vida institucional de nuestros Estados. El acuerdo obligó a que la República Dominicana reforzara los instrumentos legales que regulan las compras y contrataciones de servicios y obras del Estado. Para tales efectos se dictó la Ley No. 349-06 y su Reglamento No. 490-07; se fortaleció la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial con los fines de garantizar los registros de marcas y patentes industriales; se refuerza y asesora también, la Oficina Nacional de Derechos de Autor, instrumento importante para los Estados Unidos para evitar la piratería de los productos de sus industriales.

Dentro de este tipo de iniciativa también se inscribe la inserción del capítulo 16 en el tratado, sobre la cuestión laboral. La naturaleza de esta investigación no está centrada en dimensionar el impacto de la ley 349-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. Sin embargo, todo lo que tenga que ver con el acontecer institucional del país es importante porque se refleja o repercute en el ámbito laboral y en toda la sociedad dominicana. Hechos como los sobornos de Odebrecht, ligado a la contratación de obras, y el hecho de que no se haya inculcado a los responsables de este hecho, situación en proceso al momento de esta redacción, es un reflejo de nuestra debilidad institucional.

Nuestra principal carencia institucional es que no se ha superado la cultura del incumplimiento de la ley, entroncada en nuestra base social y de la cual han sido beneficiadas secularmente las élites gobernantes. La fragilidad institucional del país, que se matiza en todos los aspectos de la vida nacional, es una de los grandes retos de la sociedad dominicana. ¿Cómo se podrá imponer la legislación laboral a empresas transnacionales que sobrepasan en dimensión al Estado dominicano en medio de la fragilidad institucional que nos aqueja?

22. La legislación laboral de la República Dominicana y de los demás Estados centroamericanos cubre buena parte de los derechos de los trabajadores. Se puede decir que las leyes laborales son adecuadas y que solo basta con incorporar las nuevas modalidades laborales al nuevo instrumento regulador que está en gestión. El DR-CAFTA desde el punto de vista de la disposición normativa, no incorporó ningún elemento jurídico que no estuviese ya contenido en la legislación laboral dominicana y de los otros países de la región, o en los convenios de la OIT. Su importancia es la de

reconocer determinados derechos y vincularlos al tratado comercial. Asimismo, como conferirle una connotación supranacional a estos derechos consignados en el tratado.

23. En el caso dominicano, no se detecta que el tratado haya impactado de modo directo en mejorar la aplicación de la legislación laboral. Como tampoco se advierte que hayan mejorado las condiciones laborales de la inmensa mayoría de los trabajadores dominicanos. Todavía, más del 50% de estos por su nivel de ingreso están colocados por debajo de la línea de la pobreza. No se puede pretender que un tratado de naturaleza comercial venga a resolver problemas de políticas públicas o sociales, pero sí que contribuya con ellas. Sin embargo, al mantenerse inalterados los indicadores que reflejan la condición de vida de la mayoría de la población laboral dominicana, se puede concluir que dicho acuerdo no ha contribuido en ese propósito.

24. En el caso de las relaciones laborales de Centro América, pese a la adecuación de sus leyes laborales, millones de trabajadores de estos países viven en condiciones deplorables, tanto económicamente como por la desprotección de las leyes de trabajo, no por su ausencia sino por su falta de aplicación. Esto es debido a que el sistema judicial de estos países no funciona con la eficacia necesaria. Costa Rica constituye la honrosa excepción. El gran reto de toda la región es instaurar una cultura del cumplimiento de los preceptos legales pautados. Par esto se necesita el desarrollo institucional y el empoderamiento ciudadano que haga posible estos cambios.

25. El reto de crear una cultura de cumplimiento de la legislación laboral dominicana, está asociado a que la ley se conozca, a que el trabajador sepa cuáles son sus derechos. Para lograr el empoderamiento ciudadano de defender los derechos laborales, es necesario crear conciencia ciudadana sobre ellos. Nuestro sistema educativo está orientado a crear el asalariado que suplirá determinada esfera productiva, sin embargo, a este ciudadano no se le instruye sobre sus derechos como trabajador. Más que una instrucción sobre los derechos laborales, debe propugnarse por el establecimiento de una cultura sobre estos derechos. En esta tarea, de modo transversal la academia juega un rol de principalía.

26. La inclusión de la cláusula laboral en el DR-CAFTA fue con el propósito de evitar el *dumping social*, a través *flexibilidad laboral*, su objetivo como se ha reiterado es



comercial, y por tanto, cualquier parte contenido en él, es para apalancar ese fundamento. Por esto, soy de opinión contraria a que las limitaciones que tengan las cláusulas laborales del DR-CAFTA o de cualquier tratado futuro, se pretendan suplir con los llamados Códigos de Responsabilidad Social Corporativa o de Responsabilidad del Consumidor. El derecho laboral no debe ser de aplicación discrecional, estas disposiciones en modo alguno deben suplir el papel del Estado como ente responsable de garantizar la vigencia y respeto de los derechos de los trabajadores. Solo el Estado dispone de los mecanismos coercitivos que pueden garantizar la aplicación del derecho, en este caso, el laboral. Por esto la importancia de fortalecer el Estado para que cumpla con su rol de garante de estos derechos.

26. Está descartado que dejar de reconocer determinados derechos de los trabajadores se traduzca en mayor productividad para las empresas y en mejorar sus condiciones competitivas. Los países con mayor respeto de su institucionalidad y los que más garantizan los derechos de los trabajadores, son los más competitivos. La capacidad de competir debe buscarse sin el desconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores. Hay suficientes datos empíricos que descartan esa posibilidad. Esto debe servir de punto de discusión en la mesa de dialogo que en estos momentos trabaja en la concertación de la reforma del Código de Trabajo dominicano.

También es incierto que la flexibilidad laboral atraiga mayor inversión extranjera, al menos, generadora de empleos de calidad. Los países que más reciben inversión extranjera son los de mayor fortaleza institucional y de más elevado nivel de capacitación de su fuerza laboral. Una verdadera política de atracción de inversión extranjera, estará basada en la capacitación de nuestra fuerza productiva y en el fortalecimiento de nuestras instituciones, a través de un verdadero estado de derecho.

27. No se debe desvincular la actividad comercial de la laboral, el trabajo y el capital están intrínsecamente asociados, por tanto no deben ser desvinculados. El desarrollo del comercio está relacionado con el clima de estabilidad, y la convivencia laboral es la base de la paz social. Esto justifica la inclusión de los derechos fundamentales del trabajo en los acuerdos comerciales, y específicamente en el DR-CAFTA. El respeto de estos derechos fortalece el Estado moderno y el sistema democrático, medio esencial para la convivencia pacífica de los individuos de una

determinada sociedad. Los empresarios se benefician de la estabilidad que se crea a través del funcionamiento del estado de derecho, como ciudadanos en termino personal y como entes productivos.

28. El análisis y la reflexión de cómo impacta la globalización neoliberal en las nuevas modalidades de trabajo, nos conlleva a sugerir la necesaria revisión del concepto de contrato de trabajo. Así como las relaciones de trabajo en la República Dominicana estuvieron reguladas por el contrato de locación del Código Civil, antes de que se definiera y aplicara el contrato de trabajo, se necesita definir qué nuevo mecanismo regulará el nuevo tipo de relación laboral. Para esto se precisa revisar la naturaleza jurídica del contrato de trabajo. Este examen es necesario para determinar los elementos jurídicos que deban ser reformulados para que el nuevo instrumento regulatorio que surja, abarque el nuevo tipo de trabajo resultante del fenómeno globalizante.

29. Debe aprovecharse la revisión del actual Código de Trabajo, en el que de modo tripartito (Estado, empresarios, trabajadores), concuerdan, aunque por motivos diferentes que éste debe ser reformado, a fin de que se incluyan, como lo han hecho otros países de América Latina, regulaciones para la subcontratación y tercerización, en donde se establezca responsabilidad laboral para las empresas principales que contratan este tipo de modalidad de servicio a otras empresas, o a particulares.

30. Los derechos fundamentales contenidos en el capítulo laboral del DR-CAFTA están consignados en la Constitución dominicana. Es el primer instrumento comercial en el que participa la República Dominicana que toma en cuenta estos derechos. Este hecho, establece un precedente de referencia para que en futuros acuerdos comerciales no se deje de consignar la cuestión laboral. Su inclusión en el DR-CAFTA, es también importante, porque a través de dicho tratado los derechos en él consignados se hacen más exigibles en su aplicación debido a que intervienen en su vigilancia entes jurídicos supranacionales.

La consignación de estos derechos en la Constitución dominicana y en posteriores instrumentos jurídicos que surjan, forma parte de la tradición del derecho del trabajo que integra en su cuerpo dispositivo, derechos previamente reconocidos en tratados internacionales.

31. La vinculación internacional del movimiento sindical es importante para que esta concertación tenga repercusiones en el plano local. Sin las observaciones de la OIT y sin el seguimiento del sector laboral estadounidense para que el país como beneficiario de la entonces Iniciativa para la Cuenca del Caribe –ICC-, aplicara determinados estándares laborales, no se hubiese conseguido lo que se obtuvo en beneficio de los derechos de los trabajadores dominicanos con la promulgación del Código de Trabajo de 1992, aún vigente.

En aquella ocasión como con el capítulo laboral del DR-CAFTA, los trabajadores de los Estados Unidos actuaron no en función de la solidaridad de clase, sino para evitar la fuga de empresas de su territorio en busca de flexibilidad laboral. El esfuerzo que debe sostener el movimiento sindical actual, debe ser orientado a enfrentar de modo conjunto las amenazas que de manera individual son difícil de enfrentar. Se corresponde afianzar la solidaridad internacional, debilitada paradójicamente, en el tiempo de la globalización.

32. Grandes retos se ciernen sobre el horizonte de los trabajadores dominicano, en un momento en el que han perdido la iniciativa y la capacidad de lucha de otros tiempos. Se debate la modificación del Código de Trabajo y la ley de Seguridad Social, los dos principales instrumentos legales de los trabajadores. Sin embargo, la iniciativa no la han tenido ellos, ni han impuesto la agenda de discusión sobre el tema. Lucen a la defensiva. Así como estuvieron al margen de las negociaciones del DR-CAFTA, están reactivos ante los embates de un sector empresarial fuerte y unificado.

Los empresarios le atribuyen al Código de Trabajo la responsabilidad del empleo informal que sobre pasa el 56% del mercado laboral dominicano. Si algo queda claro en esta investigación es que el peso de esa informalidad laboral es hija de los bajos salarios, el cual es en promedio 27% menor que el que perciben los empleados que se dedican a actividades informales. Es consecuencia del tipo de modelo productivo prevaleciente en la República Dominicana, el cual se refuerza con el DR-CAFTA, debido a que potencia nuestra condición de economía de servicio. Esta y otras son las reales razones, tanto de la baja competitividad como de la informalidad, así como de la mala calidad de la mayoría del empleo que genera la economía dominicana.

Las causas de estos factores, así como de la debilidad competitiva frente a los empresarios de otros lugares, no es responsabilidad de la legislación laboral, sino de nuestra matriz productiva. Este y otro argumento de pesos tendrán nuestros dirigentes sindicales para discutir, pero sobre todo para pedir el apoyo de la ciudadanía en aras de preservar y ampliar los derechos adquiridos de nuestros trabajadores. La otra lucha es que estos instrumentos legales se apliquen.

Aunque se elimine o se reduzca como se pretende, el auxilio de cesantía y el preaviso; aunque se posibilite abrogar el contrato de la mujer embarazada, bajo el alegato del mutuo acuerdo entre las partes. Aunque se logre extender la jornada laboral de 44 a 48 horas de trabajo a la semana como se ha planteado. Aunque se haga todo esto, no se contribuirá ni a disminuir la informalidad ni aumentar la capacidad de competencia de los productos dominicanos. Me atrevo asegurar que se aumentaría la informalidad, porque ligado esto a los bajos salarios, sería mucho menos atractivo el empleo formal en esas condiciones.

33. Una revisión del Código de Trabajo debe abarcar modalidades como el trabajo voluntario, el cual, debido a la naturaleza del contrato de trabajo, queda fuera del ámbito de regulación del código. Cada vez más se acrecienta este tipo de trabajo. Por eso, se hace necesario, prever y reconocer determinados derechos ligados a las labores voluntarias. Igual atención merece el trabajo no remunerado del hogar y el que desarrollan las trabajadoras domésticas, las cuales apenas tienen los más elementales derechos laborales.

34. Una de las tareas fundamentales en el afianzamiento del sistema institucional de la República Dominicana, es el fortalecimiento de la justicia. Este fortalecimiento debe abarcar la institucionalidad de la misma, para evitar injerencias políticas, de grupos de presión económicos, o de venalidad de los jueces. Asimismo se requiere la capacitación de los jueces y del personal auxiliar. Pero esto podrá ser posible si el Poder Judicial dispone de los recursos suficientes para el desarrollo de esas tareas. Dicha inversión es esencial también, para facilitar el acceso del ciudadano a las vías jurisdiccionales, y que éstas, sean ágiles y oportunas. Pese a que la ley 194-2004 dispone que se entregue a este Poder del Estado el 2.66% del presupuesto del país, esto nunca ha sucedido.

La debilidad del sistema judicial, afecta obviamente, la justicia laboral. Las mejoras iniciadas en este tipo de justicia con la implementación de los tribunales laborales dispuesto por el Código de 1992, se han quedado desfasada por el tiempo. Esta situación se traduce en demora en el conocimiento de los expedientes. Las estadísticas que ofrece el Consejo del Poder Judicial indican que en promedio del 2010-2013 se fallaron el 80% de las demandas laborales instrumentadas en primer grado; De las sentencias dictadas por los juzgados de trabajo, solo el 33% de estos fallos pasó a las Cortes de Trabajo. De los casos conocidos por las Cortes, hubo sentencias en el 66% de los casos. Hay un material lo suficientemente interesante para analizar las causas de la reducción del porcentaje de sentencias en segundo grado con relación al primer grado. Sería interesante determinar si esto es debido al cúmulo de trabajo de las Cortes de Trabajo, o a cuáles otros elementos.

35. El Ministerio de Trabajo como uno de los actores tripartito de la relación laboral, juega un papel importante en el desarrollo de ésta. Mientras mejor desempeñe su rol este ministerio, mejor marcharán las relaciones laborales del país. Se reconocen progresos en la labor del Departamento de Inspección del Ministerio de Trabajo, las cuales se reflejan en un incremento de 35% en las inspecciones efectuadas entre los años 2012-2015. La cantidad de infracciones levantadas por visitas realizadas pasan de 17.84 infracciones por cada visita efectuada a 24.09. Esto indica que por cada visita el incremento de las infracciones es de una proporción de (1:1.35), es decir mientras más visitas hacen los inspectores, mayor será la cantidad de infracciones que levantarán. Este sistema de visita es el principal medio para comprobar las condiciones de los derechos de los trabajadores y las condiciones laborales. Pero debe disponer de más fondos para la realización de la importante labor de inspección, así como de la capacitación de su personal.

36. En cuanto a la participación del Ministerio de Trabajo en mediación de conflictos colectivos, es mínima. Esto podría ser un síntoma del bajo nivel de sindicación y de la poca cantidad de pactos colectivos que realizan las empresas dominicanas.

37. El otro actor de la relación de trabajo, es el trabajador o asalariado. En las contradicciones consustanciales del vínculo jurídico entre trabajador y empleador, la capacidad de organización de los asalariados y su poder de negociación será un

elemento clave para establecer las condiciones laborales beneficiosas para su clase. Las distintas estadísticas que reportan el porcentaje de sindicación de la República Dominicana lo colocan por debajo de la media de la región. Si lo señalado anteriormente de que el nivel de afiliación incide en las condiciones laborales, es cierto; entonces, en el caso dominicano, las condiciones de los trabajadores están afectadas por esta condición.

Diversas razones pueden incidir en el bajo nivel de sindicación, como son, el modelo de globalización neoliberal, el cual desestimula el papel de las organizaciones sindicales y su espacio pasa a ser ocupado por organizaciones de la sociedad civil. Las limitaciones al derecho de asociación y de sindicación; la obsolescencia del modelo orgánico de los sindicatos; la falta de credibilidad y renovación de los líderes sindicales, así como falta de liderazgo. En el caso dominicano todos estos factores se coligan. A estos elementos se suma el número de empleados que debe tener una empresa para poder formar sindicato, el cual es de 20 personas, y el 87% u 85% de las unidades empresariales del país no llegan a ese límite de trabajadores exigidos por la ley.

38. El sindicalismo dominicano que luce agotado, debe reinventarse para poder desempeñar el rol al que está abocado. Para ello, deberá de tener una reinterpretación de la sociedad dominicana, del contexto internacional y una adecuada comprensión del actual esquema de producción mundial. Solo así podrá diseñar el tipo de organización sindical que se requiere para estos tiempos.

Para lograr estos retos, el movimiento sindical dominicano debe buscar alianzas, entre ellas con la academia para que le ayude en la comprensión del fenómeno globalizante y en la nueva realidad social. Con el movimiento sindical internacional; con la OIT. Y el Estado no debe ser ajeno a la necesidad de contribuir con el fortalecimiento del movimiento sindical dominicano. De esta mancomunidad de esfuerzos, podría salir el tipo de organización que demanda la sociedad dominicana, pero para ello, se necesitarán los líderes que puedan asumir ese compromiso.

El movimiento sindical debe comprender que su fortaleza está en la unidad y en su poder de organizar la gran masa de trabajadores para poder negociar e influir en las decisiones que adopte el Estado dominicano.

39. El movimiento empresarial o patronal de la República Dominicana está mejor posicionado que el sindical. Su influencia en las decisiones que adopta el gobierno es importante. Pero debe entender que la estabilidad social del país descansa en gran medida en la armonía de la relación laboral. A ella debe contribuir.

40. La población laboral de la República Dominicana es en promedio joven, cuyo rango de edad mayoritario, son los trabajadores situados entre los 20 y 39 años. Esto es una ventaja para el Sistema de Seguridad Social del país, sobre todo para el sistema de pensión. Esto indica que dicha población en un buen porcentaje está en capacidad de asimilar los cambios del contexto mundial.

Esa población laboral no se ha beneficiado del crecimiento económico, cuya tasa en más de veinte años supera en promedio el 5% del PIB. El índice de calidad de crecimiento que mide el impacto del PIB en la población, era mayor en la República Dominicana durante los años 1990-1994 que en toda América Latina, a partir del 1995 cayó drásticamente, colocando al país en dicho indicador, muy por debajo de la región, en cuanto aprovechar el crecimiento de su PIB.

Tampoco se ha beneficiado la masa trabajadora de la estabilidad política y de la paz laboral. Los niveles de pobreza son los mismos que los del año 2000, 32%. Hay quienes sostienen que es mayor. Tampoco ha disminuido el desempleo, que se mantiene estancado en un 14%, ocupando el mayor nivel de desocupados de la región; ni disminuye el nivel del trabajo informal, más del 52% de la población económicamente activa.

Todo esto es un reflejo del modelo productivo, los propios empresarios reconocen que el modelo no funciona, al menos para los trabajadores, para ellos, sí. Es alarmante lo que indican estudios realizados, que entre los años 2000-2012 de 282,734 empleos generados en el país, solo 48,000 fueron aportados por el sector privado, los restantes por el Estado. Esto confirma lo fallido del modelo. Igualmente, reconocen que por cada empleo formal generado, se generaron 14 informales.

41. El modelo económico dominicano en gran medida fue impuesto por los organismos multilaterales, especialmente el FMI. Y si como se señala el DR-CAFTA en un instrumento del sistema que preconizan estos organismos, entonces no se debe dudar en concluir que este tratado contribuye en afianzar el actual esquema productivo

de la República Dominicana. No debe causar extrañeza que el contexto anteriormente resaltado sobre las condiciones de los trabajadores dominicanos, no haya sido impacto de modo positivo por ese tratado.

Tal es la calidad del empleo que se crea en el país, que reseñan estadísticas del Banco Central, que si bien los trabajadores con mejor nivel de educación perciben los mejores salarios, también son los que encuentran mayor dificultad para conseguir un empleo.

Un estudio de la Fundación Juan Bosch, citado en el cuerpo de esta investigación, señala que mientras los trabajadores dominicanos durante los años 2000-2013 aumentaron el nivel de producción en 49%, su salario real en igual periodo, decreció en 27%.

42. La legislación laboral dominicana es adecuada, ya hemos enfatizado en las modificaciones y elementos que debe integrar. Lo más importante es que se mejore su aplicación, la cual no ha sido impactada de modo positivo por el DR-CAFTA.

Con respecto al cumplimiento de los derechos fundamentales, estos se cumplen de modo parcial. En cuanto al trabajo forzoso, en las amenazas de despidos y en la extensión sin paga de la jornada de trabajo, se encuentran las violaciones más frecuente de este convenio. En lo atinente al derecho a huelga, éste se ve limitado por las exigencias legales del ejercicio de dicho derecho. Sobre la libertad sindical, en las zonas francas, en determinadas multinacionales y en la industria azucarera, se concentran las principales violaciones a este derecho.

La discriminación en el empleo está más asociada a los inmigrantes haitianos y al acoso sexual que con frecuencia padece la mujer trabajadora dominicana. En cuanto al trabajo infantil, es una práctica que afecta aún a miles de niños dominicanos, especialmente en la actividad laboral informal y en la agrícola. El Ministerio de Trabajo debe dar seguimiento al compromiso asumido de erradicar el trabajo infantil para el 2020. Sobre este particular, a tres años de dicha fecha, no se conoce ningún informe progreso sobre el cronograma que se elaboró.

43. El sostenimiento del sistema democrático dominicano dependerá del afianzamiento de la institucionalidad en el país y del establecimiento de un sistema de relaciones laborales que mantenga el equilibrio armónico entre los actores de dicha



relación, especialmente, el trabajador, la parte más débil del vínculo laboral. Esto será posible en la medida que la ciudadanía se empodere de los temas que tengan que ver con la mejoría de las condiciones de vida de los trabajadores y del resguardo de sus derechos.

Ante las amenazas endógenas y exógenas del trabajador dominicano, se hace prioritario el empoderamiento ciudadano, en un responsable ejercicio de ciudadanía. En el país existe un clima de conciencia ciudadana que facilita este propósito, pero se necesita que los actores representantes del sector, levanten sus voces y pidan a la sociedad dominicana a través de sus distintos entes, el acompañamiento en las jornadas de lucha que deberán librar. El tema laboral es demasiado serio para dejarlo enclaustrado en discusiones cerradas entre los actores tradicionales. Solo el poder ciudadano podrá enfrentar con éxito los grandes retos que afronta la clase trabajadora dominicana.

Al llegar a la parte final de esta investigación, podemos reiterar que el principal impacto del DR-CAFTA en la relación laboral dominicano, viene de que este tratado consolida el modelo productivo vigente, basado en una economía de servicios y de producción de unos pocos productos agrícolas que coloca en el mercado estadounidense. Esta realidad afecta la relación laboral dominicana porque impacta de modo negativo en la mayoría de la población laboral que ve estancada sus condiciones de supervivencia y en otro caso de retroceso. Esta situación se traduce en el marco legal laboral, el cual tiende adaptarse y servir de ente regulador del modelo de producción que impone el sistema neoliberal, del cual el DR-CAFTA funciona como instrumento legal.

Los beneficiados del modelo, sector importador, inversionistas de zonas francas, entre otros, coaligados con negociantes agiotistas, utilizarán el DR-CAFTA y sus pretendidas virtudes para la economía dominicana, para plantear la modificación de los dos principales instrumentos del derecho de trabajo en la República Dominicana, Código de Trabajo y Ley de Seguridad Social. Estas modificaciones se promueven, bajo la pretendida necesidad de competir con el empresariado de Centro América y maximizar los beneficios de estos sectores. Estos beneficios con el actual modelo, no llegarán a la masa trabajadora, como no han llegado durante todos los años, los del crecimiento de la economía dominicana.

La gran preocupación del momento, ante las pretensiones del empresariado de modificar el código laboral y la ley de Seguridad Social, es la debilidad que afecta al sindicalismo dominicano. No está el movimiento sindical en las mismas condiciones de 1992 cuando se modificó el entonces Código de Trabajo vigente, ni son las mismas las condiciones internacionales. En aquella ocasión, la presión de la OIT y del movimiento sindical estadounidense que amenazaba con que se suspendieran los efectos de la ICC, sino se garantizaban determinados derechos de los trabajadores. Hoy con el DR-CAFTA estas presiones tienen menos efectos, pues el país tiene derechos adquiridos a través del tratado y los mecanismos de activación del mismo son lentos. Además, no se están planteando modificaciones a los derechos fundamentales, sino a derechos propios de los trabajadores dominicanos.

Visto esto, se puede concluir que las relaciones laborales en el país han sido impactadas de modo negativo por el DR-CAFTA, el cual profundiza los efectos de un modelo económico que mantiene sumergido a buena parte del trabajador dominicano en los límites de la miseria. La cláusula laboral inserta en el capítulo 16 de dicho tratado no ha servido para afianzar los derechos de los trabajadores, pero se debe reconocer que su inclusión no es negativa porque contribuye en hacerlos más exigibles. Igualmente, los efectos del DR-CAFTA habrán de repercutir en la legislación laboral del país, la cual utilizándolo de excusa se plantea modificar.

Grande son los retos que tiene la clase trabajadora dominicana, como resultado del DR-CAFTA, pero no imposibles de enfrentar y de mitigar sus efectos. Esto conlleva en el plano económico a que se plantee con seriedad el cambio de modelo imperante, y en el jurídico, a resistir las pretensiones de los empleadores de debilitar sus derechos adquiridos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. Albuquerque F. Rafael, “Sindicalismo y Globalización”, (Secretaría de Estado de Trabajo, editor), El derecho del trabajo ante el nuevo milenio, Santo Domingo, Editora Lozano, 1999

AA.VV. Bidaurrezaga, Eduardo, “Consenso de Washington”, (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), Diccionario crítico de empresas transnacionales., Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa

AA.VV. Carrión, Jesús, “OCDE y OIT”, (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

AA.VV. De Buen, Néstor, “El futuro del sindicalismo ante la globalización”, en AA.VV. (Secretaría de Estado de Trabajo, editor), El derecho del trabajo ante el nuevo milenio, Santo Domingo, Editora Lozano, 1999

AA.VV. De la Fuente Lavín, Mikel, “Agencias de Calificación”, (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de *las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

AA.VV. De la Fuente Lavín, Mikel, “Algunas cuestiones sobre el impacto de las empresas transnacionales: fiscalidad, deslocalizaciones y calidad del empleo”, (Hernández Zubizarreta, Juan, de Vicente Arias, Andrea, Irurzun Ugalde, Koldo, eds.), Empresas transnacionales en América Latina. Análisis y propuestas del movimiento social y sindical, disponible en: [www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es), Bilbao, 2013

AA.VV. De la Fuente Lavín, Mikel, “Agencias de Calificación”, (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes *corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

AA.VV. Espinal, Flavio Darío, "Título IV del Poder Ejecutivo", *Constitución Comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia (comp.), , Santo Domingo, 2011

AA.VV. Garay, Ane, "Inversión Extranjera Directa", (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

AA.VV. Gómez Isa, Felipe, "Obligaciones extraterritoriales", (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, 2012

AA.VV. Larrañaga, Mertxe, "Mercados", (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

AA.VV. Hernández Zubizarreta, Juan, "Asimetría normativa", (Pedro Ramiro y...), *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, Observatorio de multinacionales en América Latina, 2012

AA.VV. Hernández Zubizarreta, Juan, "El Estado Social de Derecho y el capitalismo: crisis de la función reguladora de la norma jurídica", en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, de la Fuente Lavín, Mikel, de Vicente Arias, Andrea, Irurzun Ugalde, Koldo, eds), *Empresas Transnacionales en América Latina*, Hegoa (UPV-EHU)-Omal, 1ra. Ed, Bilbao, 2013

AA.VV. Hernández Zubizarreta, Juan, "Lex mercatoria", (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario Crítico de empresas transnacionales*, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

AA.VV. Hernández Zubizarreta, Juan y Ramiro, Pedro, "Seguridad Jurídica", (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, 2012

AA.VV. Núñez, Ramón Emilio, “Título V, Sección II, Del Ministerio Público”, Constitución Comentada, Fundación Institucionalidad y Justicia (comp.), , Santo Domingo, 2011

AA.VV. Peña Gutiérrez, Dorleta, “Responsabilidad Social Corporativa”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

AA.VV. Pérez, Silvia M., “Multinacionales españolas”, (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

AA.VV. Rodríguez Gómez, Cristóbal, “Título VII del Control Constitucional Poder Ejecutivo”, Constitución Comentada, Fundación Institucionalidad y Justicia (comp.), , Santo Domingo, 2011

AA.VV. Salcedo Camacho, Carlos, Título II “De los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales”, Sección II de los Derechos Económicos y Sociales, en Fundación Institucionalidad y Justicia (comp.), Constitución Comentada, Santo Domingo, 2011

AA.VV. Sosa Pérez, R., “Título II de los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales”, Constitución Comentada, Fundación Institucionalidad y Justicia (comp.), , Santo Domingo, 2011

AA.VV. Teitelbaum, Alejandro, “Tribunal Arbitral Internacional”, (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.) Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

AA.VV. Teitelbaum, Alejandro, “Empresa transnacional”, en AA.VV (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

AA.VV. Tena de Sosa, Félix, "Título IV De la Formación y efecto de las leyes", Constitución Comentada, Fundación Institucionalidad y Justicia (comp.), , Santo Domingo, 2011

AA.VV. Zabalo, Patxi, "Instituciones financieras internacionales", (Hernández Zubizarreta, Juan, González, Erika y Ramiro, Pedro, eds.), Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones, Observatorio de Multinacionales en América Latina-Hegoa, 2012

Abdullaev, Umidjon, Estevão, Marcello, "Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo", Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional, Departamento del Hemisferio Occidental, disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/wp/2013/wp1340s.pdf>, 2013

Alburquerque, Rafael F, *Derecho del Trabajo, Tomo I*, Ediciones Jurídicas Trajano Potentini, República Dominicana, 2003

Alfonso, Adriana C., Integración y Migraciones: El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política Argentina, *Cuadernos Migratorios No.3.*, Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional Para América del Sur, Buenos Aires, Argentina, julio 2012

Allard Neuman, Raúl, *Las empresas multinacionales en la globalización. Relaciones con los Estados*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2007

Alonso Bedoya, Carlos, *El chantaje de las inversiones*, Rebelión, Red del Tercer Mundo, disponible en: [http://agendaglobal.redtercermundo.org/2011/09/09/resolución de conflictos en el CIADI](http://agendaglobal.redtercermundo.org/2011/09/09/resolución-de-conflictos-en-el-CIADI)

Alonso Rijo, Rafael, Sindicalismo: de capa caída para negociar conquistas de trabajadores, disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2012/12/03/sindicalismo-ldquocapa-caidarquo-por-conquistas-trabajadores#sthash.XUZxEOUF.dpuf>

América Central Info, *Población de América Central en 2013*, disponible en: <http://www.americacentral.info/poblacion-de-america-central>

Amiama, Manuel A., *Notas de Derecho Constitucional*, Editorial Tiempo, Santo Domingo, 1995

Archibalno Lamus, Juan, Globalización, *Revista Relaciones Internacionales*, No. 11

Arcos Ramírez, Federico, La naturaleza del derecho al trabajo como derecho social fundamenta, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. Núm. 3-2000

Arévalo Mutiz, Lucía, Los desafíos del derecho frente a la globalización, *VIAIURIS*, ISSN 1909-5759\*No. 4\*enero-junio 2008

Arias Núñez, Luis, *Derecho Internacional Público Contemporáneo*, 8va. Edición, Santo Domingo, Rep. Dom., 2005

Arias Núñez, Luis, *Manual de Derecho Internacional Privado*, 3era. Edición, Santo Domingo, 2004

Arias Núñez, Luis, *Manual de Derecho Internacional Público Americano*, Editora Centenario, Santo Domingo, 2001

Ariemna, Iginio, La izquierda de Bruno Trentin, *Papeles en Campo Abierto*, trad. De López Bulla, José Luis, 2014

Armando, Di Filippo y Franco, Rolando (Compiladores), "Las dimensiones sociales de la integración Regional en América Latina", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1999

Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, *El Capítulo Laboral del TLC*, disponible en <http://anep.cr/article/el-capitulo-laboral-del-tlc/>

Ayala, Ivan H., Lo que no te dicen del acuerdo de libre comercio EEUU-UE, *Econo Nuestra*, disponible en <http://blogs.publico.es/econonuestra/2013/08/15/lo-que-no-te-dicen-del-acuerdo-de-librecambio-eeuu-ue/>

Batista Polo, Flor y Medina, Dilenia, coord., "Día Internacional de la Mujer: Cuánto avanzó la República Dominicana", Observatorio Político Dominicano, Santo Domingo, marzo 2017

Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, disponible en: [https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1496/mod\\_resource/content/1/beckulrichqueeslaglobalizacion.pdf](https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1496/mod_resource/content/1/beckulrichqueeslaglobalizacion.pdf)

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, *El Tratado de Libre Comercio a la luz del Derecho Internacional*, disponible en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Boletín de Estudios Legales, *El comercio internacional y su relación con el derecho laboral*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, No. 93, Septiembre 2008

Boff, Leonardo, El socialismo no se ha ido al limbo, *Periódico Hoy Revista Areíto*, Rep. Dom., 13 de septiembre de 2014

Bresser-Pereira, Luis Carlos, El asaltado al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica, *Nueva Sociedad* No. 221, mayo-junio 2009

Caballero Harriet, F., *Algunas Claves Para Otra Mundialización*, Ediciones Funglode, República Dominicana, Primera Edición, 2009

Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina

Cacinales Viril, Rolando, El fenómeno de los movimientos guerrilleros en Honduras, *9 Congreso Centroamericano de Historia*, Universidad de Costa Rica, mayo 2008

Calderón, Rafael, Movimiento Obrero Dominicano 1930-1961, *Realidad Contemporánea* No. 2



Calvo R., *EL CAFTA Y LOS OBJETIVOS LABORALES*, Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), Unidad de Formación, Costa Rica, 2006

Camino Beldarrain, Vicente, La economía del siglo XXI: los desafíos derivados de la globalización de las actividades económicas, *Capítulo V, Curso Planificación de Negocios*, Máster Oficial Sociedad Democrática, Estado y Derecho, Rep. Dominicana, 2010.

Campero Guillermo, *La cuestión laboral en el Mercosur: procesos, opciones y posibilidades*, Universidad de Chile, 1999

Ciudad Reinaud, Adolfo, Las normas laborales en los acuerdos de integración en las Américas, OIT, *Documento 110*, Perú, 1999

Consejo Nacional de la Empresa Privada, *Análisis del Mercado Laboral en la República Dominicana y Lineamientos Generales hacia su formalización*, junio 2013

Corporación Latinobarómetro, *La democracia en América Latina*, Latinobarómetro 2016, disponible en: [www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2016.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2016.pdf)

Corporación Latinobarómetro, *La democracia en América Latina*, Latinobarómetro 2015, disponible en: [www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2015.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2015.pdf)

Corporación Latinobarómetro, *La democracia en América Latina*, Latinobarómetro 2013, disponible en: [www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf)

Cuenca Gómez, Patricia, La concepción del Ordenamiento jurídico de Norberto Bobbio, HURI-AGE, Programa Consolider-Ingenio 2010, *Red Papeles el tiempo de los derechos*, Número 2, año 2010

David, René, *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, ed. en español 1973

De Dienheim Beriguete, Cuauhtémoc Manuel, La crisis de la soberanía frente al nuevo orden jurídico internacional, Universidad Latina de América, *Revista Jurídica*, disponible en: <http://www.unla.mx/iusunla19/reflexion/soberania.htm>

Del Alizal, Laura, *Los Acuerdos en materia ambiental y laboral*, [en línea], México, . Disponible en: [http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant\\_omnia/27/07pdf](http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/27/07pdf)

De la Fuente, Mikel y Hernández Zubizarreta, Juan, *El derecho internacional del trabajo, la cooperación y el comercio internacional. De la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a las cláusulas sociales en el comercio*, 2006

*Derecho Económico Internacional*, disponible en: [biblio.juridica.unam.mx](http://biblio.juridica.unam.mx)

Díaz Mier, Miguel Ángel, Visiones críticas de la OMC, *Información Comercial Española(ICE)*, 60 años del sistema GATT-OMC, julio-agosto 2008

Díaz Müller, Luis, *Deuda Externa y Derechos Humanos*, Universidad Autónoma de México, 1986, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1338/7.pdf>

Diez, Beatriz, BBC Mundo, *Elecciones en Estados Unidos: 5 razones que explican la victoria de Donald Trump*”, , disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37917754> , fecha de publicación 9/11/2016

Diez-Picazzo, Luis María, Concepto de ley y tipos de leyes, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, Núm. 24, sept.-dic. 1988

*Diccionario de la Real Academia Española de la lengua*, vigésimo tercera edición, 2014

Dotel Matos, Héctor, *Manual de Derecho Administrativo*, Editora Universitaria Santillana, Santo Domingo, 2005

Eberhardt, Pía y Olivet, Cecilia, Cuando la justicia es un gran negocio, Publicado por *Corporate Europe Observatory y Transnational Institute*, Bruselas/ Ámsterdam, nov, 2012

Echaide Javier, Organismos internacionales y sistema mundial: el CIADI como mecanismo de seguridad jurídica para el capital transnacional, *ATTAC-Argentina*, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2013

Ermida Uriarte, Oscar, Trabajo, *ciudadanías y derechos humanos*, Universidad Pompeu Fabra, disponible en: [www.upf.edu/iuslabor/\\_pdf/2006-2editorial.ppdf](http://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2006-2editorial.ppdf), 2006

Ermida Uriarte, Oscar, El concepto de empresa transnacional y algunas de sus repercusiones en el derecho del trabajo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985

Ermida Uriarte, Oscar, Derechos Laborales y Comercio Internacional, Ponencia presentada en el *V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Disponible en: <https://wilfredosanguineti.files.wordpress.com/2011/06/derechos-laborales-y-comercio-internaonal-oscar-ermida.pdf> , Lima, 2001

Estrada Álvarez, Jairo, Los tratados de libre comercio y la inversión extranjera. Notas acerca del marco jurídico institucional, *Derecho, Economía y Ambiente*, No. 3, 2010

Fain Fanace, Un debate sobre el futuro del sindicalismo en los Estados Unidos, *periódico alternativo The Nation*, traducción de Jordi Mundo, agosto, 2005

Fernández Durán, Ramón, El Estado en el mundo durante el siglo XX. Del auge de la estatalidad, a la crisis y reconversión del Estado, *Ecologistas en Acción*: <http://www.rebelion.org/docs/99858.pdf> , Madrid, 2009

Figueroa Pla, Ulderico, *Organismos Internacionales*, Editorial Jurídica de Chile, 1991

Franco Pichardo, Franklin, *Historia Económica y Financiera de la República Dominicana 1844-1962*, 4ta. Edición. Sociedad Editorial Dominicana, 2004

Frías F., Porfirio, *El Estado actual del movimiento sindical centroamericano*, OIT, San José, 2003

Fukuyama, Francis, *El Fin de la Historia y el último hombre*, Editorial Planeta, Barcelona, 1992

Fundación Nacional para el Desarrollo, *Implicaciones laborales del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana*, San Salvador, 2005

Fundación Juan Bosch y Fundación Sol, *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo económico y los desafíos de una reforma al código de trabajo para más justicia y prosperidad*, Ediciones Fundación Juan Bosch, 2015

Gabetta, Carlos (director), *Wal –Mart, símbolo de las multinacionales*, Le Monde Diplomatique, *El Atlas II*, Edición Cono Sur, 2006

Galbraith, John Kenneth, *American capitalism: The concept of countervailing power*, 1952, disponible en: 1; <http://books.google.com>

Galeano Eduardo, *Las Venas Abiertas de la América Latina*, Siglo XXI Editores, Argentina, Buenos Aires, 2004

García Fermín, Franklin y Sosa Pérez, Rosalía, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ediciones Jurídicas Trajano Potentini, 2014

Giuffré, Mercedes Susana, Implicancia del crecimiento de la clase media en China para argentina y para la economía global, *Centro de Estudios y Negocios con China y Corea*, Universidad Nacional de Mar de Plata, Argentina, disponible en: [www.politica-china.org/](http://www.politica-china.org/), 2012

Gómez Cerda, José, *El Sindicalismo Dominicano, central latinoamericana y del caribe de trabajadores jubilados, pensionados y adultos mayores* (clatjupam), 2012

González Gilbert, *Libre Comercio y los Trabajadores Norteamericanos*, disponible en: <http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/37-11.pdf>

Gran Enciclopedia Espasa, volumen 11, 2005

Gudynas, Eduardo, Estado y Mercado en América Latina: una pareja despereja, *Nueva Sociedad*, No. 221, mayo-junio, 2009

Gueler, Lucía, El fracaso de las teorías keynesianas y del Estado de Bienestar, *Política y Teoría*, No. 68 (101) agosto-octubre de 2009

Guzmán, Rolando M., *Evaluación del Impacto Potencial del CAFTA-DR sobre el sector industrial dominicano*, USAID y Consejo Nacional de Competitividad, Santo Domingo, agosto 2005

Gutiérrez Hurtado, Francisco Javier y Lobejón Herrero, et al, Cláusulas sociales, comercio internacional y derechos laborales. La perspectiva de los países subdesarrollados, *Eco crisis*, Bilbao, 2008

Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, No. 20, Universidad Nacional Autónoma de México, primera ed. 1982

Herdegen, Matthias, *Derecho Económico Internacional*, trad. Katia Fach Gómez et al, Editorial Universidad del Rosario, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2012

Hernández Quezada, Porfirio, *Nociones de Derecho de Trabajo*, Edit. Corripio, Santo Domingo, 1993

Hernández Rueda, Lupo, *Manual de Derecho del Trabajo*, 12va. Edición, Editora Dalis, Santo Domingo, 2013

Hernández Zubizarreta, Juan, “El Estado Social de Derecho y el capitalismo: crisis de la función reguladora de la norma jurídica”, De la Fuente, Mikel et al (eds), *Empresas transnacionales en América Latina*, Universidad del País Vasco, Hegoa y Omal, Bilbao, 2013

Hernández Zubizarreta, Juan, “Propuestas estratégicas sobre mecanismos de control de las empresas transnacionales. Hacia un nuevo marco jurídico”, Tribunal Permanente de los Pueblos, 14-15 de mayo, Madrid, 2010

Hernández Zubizarreta, Juan, *Sistemas de regulación de las empresas transnacionales en el marco de la globalización económica: códigos externos e internos en el ámbito de las relaciones laborales*, Tesis doctoral, Universidad del País Vasco, Leioa, 2008

Husson, Michel, La formación de una clase obrera mundial, *A través del espejo*, Año 1, Núm.1, , disponible en: <http://hussonet.free.fr/clasomexa.pdf>, 2015

Husson, Michel y Louça, Francisco, *Capitalismo tardío y neoliberalismo: Una perspectiva de la actual fase de la onda larga del desarrollo capitalista*, disponible en: <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/ondas.pdf>, 1999

Husson, Michel, Notas sobre el imperialismo contemporáneo, *Vientos del Sur*, disponible en: [https://www.vientosur.info/IMG/pdf/Husson\\_Notas.pdf](https://www.vientosur.info/IMG/pdf/Husson_Notas.pdf), 2014

Jasper Faijer, Dirk (ed.), “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Instrumentos y Obligaciones de los Estados en relación a las personas de edad”, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, división de población de la Cepal, disponible en: <http://www.cepal.org/celade/envejecimiento>, 2009

Jorge Blanco, Salvador, *Introducción al Derecho*, Ediciones Capeldom, Santo Domingo, 2002

Justo, Marcelo, 4 multinacionales que demandan a países por disminución de ganancias, *BBC Mundo*, disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150626\\_economia\\_demandas\\_multinacionales\\_mj](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150626_economia_demandas_multinacionales_mj), 7 de julio de 2015

Lara López, Edgar, *Implicaciones laborales del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana*, Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador, 2005

Lizano Fait, Eduardo, *Globalización, libre comercio, integración subregional y relaciones laborales: Ensayos*, San José de Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo, 2006

López, Diego, *Derechos laborales y acuerdos de libre comercio en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert, Uruguay, 2005

López H., María Victoria, Derecho Laboral y Globalización, *Revista de la Universidad Obrera de México Vicente Lombardo Toledano*, marzo-abril, 2006, disponible en: [www.uo.edu.mx/rev\\_trabajadores/numero53](http://www.uo.edu.mx/rev_trabajadores/numero53)

López, Nuria, *Los Tratados de Libre Comercio, la mecha de los conflictos sociales.*, disponible en: <http://www.elmundo.es/america/2012/12/12/noticias/1355321799.html>, 2012

López Hawa, Nabil, et al, *Midiendo la calidad del crecimiento económico: el caso de la República Dominicana*, Economía, Banco Central de la República Dominicana, Breves Ensayos de Economía y Finanzas, Volumen IX, No. 4, dic. 2015

Malamud, Andrés, Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional, *Norteamérica*, año 6, número 2, disponible en [www.scielo.org.mx/pdf/namerica/vgn2/v6n2a8.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/vgn2/v6n2a8.pdf), julio-diciembre de 2011

Martínez, Nery, *Law, Social and Human Rights of Guatemala*, disponible en: <http://lahaine.org.com>

Martínez, Osés, *Desigualdad y Sostenibilidad en Latinoamérica: Desafíos para la izquierda globalizada*, disponible en: <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-vi---n--17---septiembre-2008/ensayos/>, 2008

Martínez Sánchez, Manuel J., Las Ondas Largas de Kondratieff, *Laberinto 5*, disponible en: <http://laberinto.uma.es>, 2001

Martínez Silva, Eleocadio, *La internacionalización de las relaciones laborales*, disponible en: [http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/tercero/Eleocadio\\_Mart%C3%ADnez\\_Silva.pdf](http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/tercero/Eleocadio_Mart%C3%ADnez_Silva.pdf)

Medina, Dilenia, *Participación de la sociedad civil en las políticas sociales en República Dominicana*, Unidad de Sociedad Civil, Observatorio Político Dominicano, 2011

Melis Valencia, Christian, *Los Derechos Fundamentales de los Trabajadores como límites a los Poderes Empresariales*, Legal Publishing, Chile, 2010

Montaño Galarza, César, Relaciones jurídicas entre los tratados de libre comercio suscritos por Ecuador y el derecho comunitario andino: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* año XV, Montevideo, 2009

Montás, Juan Temístocles, *SOBRE RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA REGIÓN DR-CAFTA EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE: cuadro Evolución de las Exportaciones Totales de Centroamérica y RD*, Ministerio de Industria y Comercio, disponible en: [https://www.mic.gob.do/images/pdf/despacho/discursos\\_ministro/conferencia-ministro-centrocamara.pdf](https://www.mic.gob.do/images/pdf/despacho/discursos_ministro/conferencia-ministro-centrocamara.pdf), 2017

Montero, Cecilia y Morris, Pablo, La ciudadanía laboral: un imperativo de equidad, *Proposiciones* vol. 32, *Ediciones Sur*, Santiago de Chile, 2000

Moreno, Raúl, et al, *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica: Impactos económicos y sociales*, Comité de Servicio de los Amigos, Managua, Nicaragua, 2002

Morgado Valenzuela, Emilio, *Lo laboral en los Tratados de Libre Comercio entre países americanos*, Espacio abierto [en línea], Venezuela, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, 2006, vol.15, No.3. disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12215304>, 2006

Mosquera, Susana, *Derechos laborales y tratados de libre comercio. Análisis comparado de los niveles de protección de los derechos fundamentales en el marco de los acuerdos comerciales*, *Revista Jurídica del Perú*, Perú, 2008

Murgas Torrazza, Rolando *Globalización*, relaciones individuales de trabajo y nuevas formas de organización de empresas, Seminario: *Globalización libre comercio, integración subregional y relaciones laborales*, OIT, Costa Rica, 2006

Muñoz, Fernando, *Ciudadanía laboral: los peligros políticos de un mal concepto jurídico*, Redseca, agosto 2012



Noé Hernández, Amy Ángel, *El Impacto del DR-CAFTA sobre la Integración Económica Regional*, Revista Centroamericana en la Economía Mundial del Siglo XXI, No 4, Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas, El salvador, octubre 2004

Observatorio Dominicano de Comercio internacional, disponible en: <http://odci.org.do/dr-cafta-republica-dominicana-y-centroamerica-ante-estados-unidos/>

Observatorio Judicial Dominicano, *Justicia Laboral*, disponible en: [www.ojd.org.do](http://www.ojd.org.do)

Ordóñez Reyna, Aylin Brizeida, *Régimen Constitucional de los Tratados Internacionales en Centroamérica*, tesis doctoral, Programa de Doctorado en Derecho Pluralista Público y Privado, Departamento de Derecho Público y Ciencias Históricas Jurídicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2010

Pacheco Amparo y Valerio F., *DR-CAFTA: aspectos relevantes seleccionados del Tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana*, Unidad de Comercio Internacional e Industria, CEPAL-Serie Estudios y Perspectivas No. 76, México D.F., marzo 2007

Paulino Ramos, *Alejandro, movimiento Obrero Dominicano: Cien Años de Historia*, Archivo General de la Nación, disponible en: <http://historiadominicana.blogspot.com/2008/04/historia-del-movimiento-sindical.html>, 2008

Pérez Cursi, Juan Ignacio, *La globalización y sus consecuencias en el nuevo orden jurídico internacional*, disponible en: [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo57/files/la\\_globalizacion\\_y\\_sus\\_consec.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo57/files/la_globalizacion_y_sus_consec.pdf), 2006

Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, 2014.

Pirenne, Jacques, *Historia Universal. Las Grandes Corrientes de la Historia*, volumen II, trad., Julio López, Ed. Cumbre, S.A., XII, edic. México, 1976

Pizarro, Roberto, El difícil camino de la integración regional, *Nueva Sociedad* No. 214, marzo-abril 2008

Puyo Posada, Jimena, Los Aspectos Laborales en los Tratados de Libre Comercio con EE.UU., *Reflexiones Liberales Police Papers*, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2014

Rebossio, Alejandro, *Sindicatos fuertes, sindicatos débiles*, disponible en: <http://blogs.elpais.com/eco-americano/2011/12sindicatos-fuertes-sindicatsd%C3%A9biles.html>si, 2011

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en: [www.rae.es](http://www.rae.es), 2017

Ritchter, Jackeline, El Trabajo en el Derecho del Trabajo, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 16, enero-junio de 2013

Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio y el ALCA, RECALCA, *La verdad sobre el TLC*, 2007

Rodríguez Garavito, César, “Los Derechos Laborales en Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos”, en C. Botero y Aguado (eds.), *Economía Social de Mercado y Tratados de Libre comercio en Colombia*, Bogotá, Fundación Social y Fundación Konrad Adenauer, 2004

Rodríguez Manzini, Jorge, *Derechos fundamentales y relaciones laborales*, Buenos Aires, Argentina. Editorial Astrea, 2da. Edición, 2007

Roquebert León, M, et al, *Reformas Sindicales y Acción Sindical en Centroamérica*, Fundación Friedrich Ebert, Editora Novort, S.A., Panamá, 2005

Rousset, Pierre, La crisis mundial de refugiados y la crisis de la Unión Europea, *Vientos del Sur*, disponible en: <http://vientosur.info/spip.php?article10521>, 2015

Rueda Romero, Paulino, *Filosofía y Globalización del Derecho*, disponible en: [www.derecho.usm.edu.pe](http://www.derecho.usm.edu.pe), 2013

Salazar Xirinachs, José, *Las Asimetrías en los TLC's contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)*, Director Unidad de Comercio OEA, disponible en: [www.ctrc.sice.oas.org](http://www.ctrc.sice.oas.org), 2003

Sánchez Ortiz, Alfredo et al, "México ante el TLC", Martínez Cárdenas (compilador), Universidad de Guadalajara, México, 2007 ISBN 978-970-93976-4-2, 2007

Sánchez Parga, José, El estado del Estado en la actual sociedad de Mercado, *revista Nueva Sociedad*, No. 221, mayo-junio 2009

Sardegna, Miguel A., *Las relaciones laborales en el Mercosur*, Ediciones La Roca, Buenos Aires, Argentina, 1995

Sassen, Saskia, *Nueva Geografía Política, un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado*, disponible en: <http://documents.mx/documents/sassen-saskia-2000-nueva-geografia-politica-un-nuevo-campo.html>, 2000

Sparr, Pamela, El Banco Mundial, el FMI y el comercio, *Bank Information Center*, No. 3, marzo, 2006.

Taddei, Emilio, *Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina*, México, Clacso, 2010

Tamayo y Samorán, Rolando, *El Orden Jurídico y su Constitución*, [biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/650/17.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/650/17.pdf)

Teitelbaum, Alejandro, Los Tratados Internacionales, Regionales, Subregionales y Bilaterales de Libre Comercio, *Cuaderno Crítico No. 7*, Ginebra, Suiza, 7 de julio 2010

Therborn, Göran, *El mundo una guía para principiantes*, Alianza Editorial, Madrid, 2012

Toledo Toribio, Omar, *La Tercerización en el sistema laboral peruano*, disponible en: <http://omartoledotoribio.blogspot.com/2009/03/la-tercerizacion-en-el-sistema-laboral.html>, 2009

Ulloa Royo, F., *et al*, "Empleo y Relaciones Laborales en América Central y México", Confederación Centroamericana de Trabajadores, San José, Costa Rica, 2005

Urueña, Alberto (coord.) *et. al*, "El Estudio sobre Comercio Electrónico B2C 2011", Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI, [www.red.es/media/registrados/2011-11/1321000922018.pdf](http://www.red.es/media/registrados/2011-11/1321000922018.pdf), 2011

Valoy, Elvis, De la Ley 299 a la Reforma, *Periódico El Nacional*, disponible en <http://elnacional.com.do/de-la-ley-299-a-la-reforma/>, 10/11/2015

Vargas García, Tahira, *La lucha del 4% en Educación, ganancias y pérdidas*, <http://hoy.com.do>, 17 de dic. 2010

Vargas Hernández, José Guadalupe, Las disfuncionalidades del Estado, el mercado y la sociedad, Las nuevas formas de gobernalidad transnacional en el escenario de la racionalidad económica de los procesos globalizados, disponible en: [www.emed.net/libros-gratis/a/343](http://www.emed.net/libros-gratis/a/343)

Vega Ruiz, María Luz y Martínez, Daniel, *Los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, OIT, 2002

Vicher, Diana, *La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica*, Facultad de Economía de la UNAM, México, mayo-agosto 2014

Vidal Potentini, Trajano, *Manual de Derecho Constitucional Dominicano*, Ediciones Jurídica Trajano Potentini, Santo Domingo, 2010

Vila Carlos, Estado y Mercado en la globalización: La reformulación de las relaciones entre política y economía, *Revista Sociología y Política*, Curitiba, junio 2000

Villasmil Prieto, Humberto, Pasado y Presente del Derecho Laboral Latinoamericano y las vicisitudes de la relación de trabajo, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Vol.22, enero-junio 2016

Villasmil Prieto, *La relación de trabajo*, pról. De Gustavo Saturno Troccoli, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2009

Viner, Jacob, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment, New York, 1st Edition, 1950.

Weller, Jürgen, Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe, *Revista CEPAL*, No. 114, dic. 2014.

Wooding, Bridget et al, *Inmigrantes haitianos y dominicanos haitianos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*, Cooperación Internacional para el Desarrollo y Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, Santo Domingo, 2004

Zabalo, Patxi, La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal, *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, No. 28, junio 2000

## **B. Constitución, Códigos y leyes**

Constitución Política de Costa Rica, 1982

Constitución de la República de Ecuador, Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20- octubre-2008

Constitución Política de El Salvador

Constitución Política de Honduras

Constitución Política de la República de Guatemala, reformada el 18 de noviembre de 1993

Constitución Política de Nicaragua

Constitución de la República Dominicana. G.O. No. 10805 d/f 10/7/2015

Código de Trabajo de Costa Rica, Ley No. 2, Gaceta oficial No. 192 del 29 de agosto de 1943

Código de Trabajo de la República Dominicana, Ley 16-92 y Normas Complementarias, Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana, 2012

Ley 424/06, Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, Gaceta No. 10393 d/f 22/11/2006, Rep. Dom.

Ley 821 de Organización Judicial Dominicana, G.O. 3921, d/f. 21/11/1927

### **C. Organismos Internacionales e Instituciones Oficiales**

Agencia Internacional de Desarrollo de los E.U. (USAID), Banco Interamericano de Desarrollo et al, *DR-CAFTA: Tres años de Compromisos y Logros: Análisis Explicativo del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos*, disponible en: [www.icapard.org](http://www.icapard.org)

Agencia Central de Inteligencia, *The World Factbook*, disponible en: [https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region\\_cam.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_cam.html)

Banco Central de la República Dominicana, *Estadísticas Económicas*, Costos de las Canastas de Consumo 2017, disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/estadisticas\\_economicas/precios/](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/precios/),

Banco Central de la República Dominicana, *Indicadores del Mercado de Trabajo por género, 2000-2015*, Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas, Rep. Dom.

Banco Central de la República Dominicana, *Algunas Consideraciones sobre la informalidad y los Ingresos en el Mercado Laboral de la República Dominicana Parte II*, disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/noticias/pa\\_aiberta/archivos/bc2014-07-07.pdf](http://www.bancentral.gov.do/noticias/pa_aiberta/archivos/bc2014-07-07.pdf)

Banco Central de la República Dominicana, Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas, octubre 2010

Banco Central de la República Dominicana, *Encuesta de fuerza de Trabajo*, Departamento de Estadísticas Económicas, 2015

Banco de Datos del Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial*, disponible en: <http://www.datos.bancomundial.org/indicadores> del desarrollo mundial, Disponible:15 de febrero de 2013

Banco Mundial, *Informe sobre República Dominicana: panorama general*, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD), 2008

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, 23 de mayo 1969, disponible en: [https://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc\\_referencia/Convencion\\_Viena.pdf](https://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf)

Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Reporte de trabajo infantil y trabajo forzoso en la República Dominicana*, Buró de Asuntos Laborales Internacionales, 2012

Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Informe público del examen de la comunicación pública ante los EE.UU.2011-03 (República Dominicana)*, oficina para Asuntos Comerciales y Laborales, 27 de septiembre de 2013

Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Revisión de doce meses de las implementaciones de las recomendaciones del Informe público del examen de la comunicación pública ante los EE.UU.2011-03, (República Dominicana)*, Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales, 16 de octubre de 2014

Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Revisión de dieciocho meses de las implementaciones de las recomendaciones del Informe público del examen de la comunicación pública ante los EE.UU.2011-03, (República Dominicana)*, oficina para Asuntos Comerciales y Laborales, 22 de abril 2015

Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Revisión de veinticuatro meses de las implementaciones de las recomendaciones del Informe público del examen de la comunicación pública ante los EE.UU.2011-03, (República Dominicana)*, oficina para Asuntos Comerciales y Laborales, 30 de diciembre abril 2015

Federación Internacional de los derechos humanos (Fidh), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Efectos sobre los derechos humanos, violaciones de los derechos laborales*, Misión Internacional de Investigación, No. 448/3, abril 2006

*Guía Comparativa del Tratado de Libre Comercio Entre Chile y Estados Unidos y el DR-CAFTA*, [http://www.sice.oas.org/tpcstudies/USCAFTACHl\\_s/CompStudy18.htm](http://www.sice.oas.org/tpcstudies/USCAFTACHl_s/CompStudy18.htm)

Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana, *La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana*, Abril de 2005

Instituto Nacional de Desarrollo, *Anuario Estadístico 2015*, Sección Empleo, disponible en: <http://www.inide.gob.ni/Anuarios/Anuario%20Estadistico%202015.pdf>, 2015

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, *Datos preliminares 2016*, disponible en: <http://www.inec.go.cr/>,

Instituto Nacional de Estadística, *Mercado Laboral 2016*, Honduras, disponible en: [http://www.ine.gob.hn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=95](http://www.ine.gob.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=95), 2016

Instituto Social del Mercosur, *Plan Estratégico de Acción Social de Mercosur*, Asunción, Paraguay, disponible en: [www.ismercosur.org](http://www.ismercosur.org)

Ministerio de Hacienda, Dirección de Contrataciones Públicas, *Resolución No. 1/2016*, disponible en: <http://comprasdominicana.gov.do/documents/10180/13763/Resolucion01-2016.pdf>, 2016

Ministerio de Trabajo, *Guía para las Políticas de Empleo de la República Dominicana*, 2012

Ministerio de Trabajo, *Bianuario de Estadísticas Laborales, 2012-2013*, Santo Domingo, Rep. Dom., 2014



Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, *Hoja de Ruta para hacer de República Dominicana un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*, documento estratégico, 2008

National Labor Relations Act 1935, disponible en:  
<https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=67>

Naciones Unidas, , *Informe sobre las Inversiones en el mundo, 2016* , Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, disponible en:  
[http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2016\\_Overview\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2016_Overview_es.pdf)

OCDE, Centro de México, disponible en: <http://www.ocde.org/centro de México>

Oficina Nacional de Estadísticas, *Estimaciones y proyecciones de la población total al 2017*, disponible en: <http://www.one.gob.do/>, 2017

Oficina Nacional de Estadísticas, *IX Censo Nacional de Población y Viviendas*, 2010

OIT, *Declaración relativa los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, Ginebra, 18 de junio 1998, disponible en:  
<http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/pub/boletin/143/pdf/bol2.pdf>

OIT, *Evaluación de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales y de inversión*, Departamento de Investigaciones, disponible en:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_498954.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_498954.pdf)

OIT, *Informe VI Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, disponible en:  
<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/>

OIT, *Hechos concretos sobre la seguridad social*, disponible en:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

OIT, *Perspectivas sociales del empleo en el mundo- tendencia en el 2016*, disponible en:  
<http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2016/lang--es/index.htm>

OIT: *Tendencias mundiales del empleo 2013*, disponible en el sitio: [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2013/WCMS\\_202303/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2013/WCMS_202303/lang--es/index.htm)

OIT, *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004, [www.ilo.org/public/spanish/wccsdg/docs/report.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/wccsdg/docs/report.pdf)

Organización Mundial del Comercio, *Estadísticas del Comercio internacional 2014*, disponible en: , fecha de [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statistics/its2015\\_s/its15\\_toc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2015_s/its15_toc_s.htm) , 2015

Organización Mundial del Comercio, *Estadísticas del Comercio internacional 2012*, disponible en: [http://www.wto.org/estadisticas/comercio internacional 2012](http://www.wto.org/estadisticas/comercio-internacional-2012), 2012

PNUD-ONU- R.D., *Informe e Desarrollo Humano en República Dominicana*, 2008, disponible en: [http://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic](http://www.do.undp.org/content/dominican_republic)

Poder Judicial de Costa Rica, *Información General*, Colección sobre la Participación Ciudadana No.11, *Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia*, San José Costa Rica, 2002

Poder Judicial de la República Dominicana, disponible en: [http://www.poderjudicial.gob.do\\_judicial/organizacion\\_judicial/juzgado\\_paz.aspx](http://www.poderjudicial.gob.do_judicial/organizacion_judicial/juzgado_paz.aspx)

Secretaría de Estado de Economía y Planificación, Banco Central y Banco Mundial, *La informalidad en la República Dominicana: Un desafío para el Desarrollo y la Equidad Social*, Santo Domingo, julio 2007

Secretaria de Estado de Industria y Comercio de la República Dominicana, *DR-CAFTA, CD del acuerdo*, 2004

Secretaria de Estado de Trabajo. *Código de Trabajo y Reglamento para su Aplicación*, Impresora Soto Castillo, S.A., 2003

Secretaría de la Paz, *Los Acuerdos de Paz*, disponible en: <http://www.sepaz.gob.gt/images/Descargas/Acuerdos-de-Paz.pdf>

United Nations Development Programme, Human Development Reports, *El Índice de Desarrollo Humano (IDH)*, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

World Economic Forums, *The Global competitiveness Index 2010-2011*, Table IV