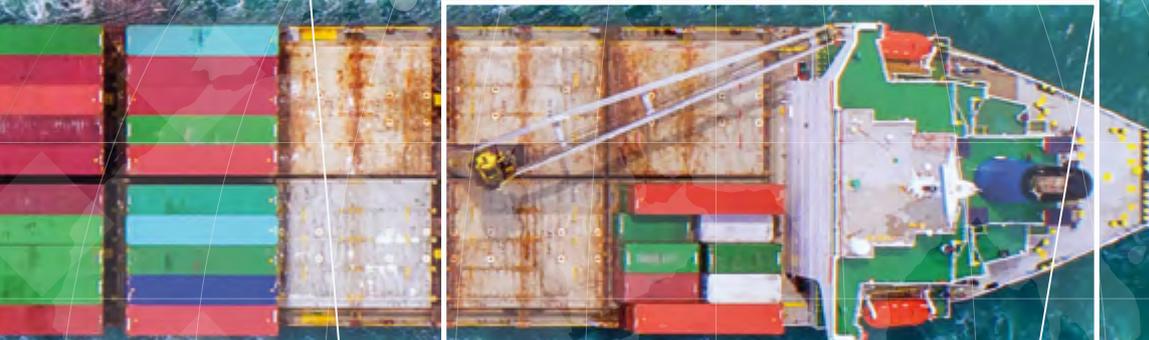




Organización
Internacional
del Trabajo



Flanders
State of the Art



MANUAL

DE EVALUACIÓN DE LAS DISPOSICIONES
LABORALES EN ACUERDOS COMERCIALES
Y DE INVERSIÓN

ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

**MANUAL DE EVALUACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LABORALES
EN ACUERDOS COMERCIALES Y DE INVERSIÓN**

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017

Primera edición 2017

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con este fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Manual de evaluación de las disposiciones laborales en acuerdos comerciales y de inversión
Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2017

ISBN 978-92-2-328513-5 (impreso)

ISBN 978-92-2-328514-2 (pdf web)

El presente Manual de Evaluación de las Disposiciones Laborales en Acuerdos Comerciales y de Inversión, constituye una traducción de la versión en inglés: *Handbook on assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, ISBN 978-92-2-130342-8 (print), ISBN 978-92-2-130343-5 (web pdf), Geneva, 2017.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns, o escribanos a ilopubs@ilo.org.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

*Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación,
impresión, publicación electrónica y distribución.*

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera sostenible y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: CMD-WEI-ICA

PREÁMBULO

El *Manual de evaluación de las disposiciones laborales en acuerdos comerciales y de inversión* está financiado por la Comisión Europea y el Gobierno de Flandes. Su objetivo principal es presentar, de manera accesible y práctica, un panorama general del diseño, la aplicación y los efectos de las disposiciones laborales, además de abordar cuestiones específicas relativas al comercio y el trabajo. Va dirigido a los representantes gubernamentales e interlocutores sociales, así como a un público general interesado por los asuntos comerciales y laborales.

El presente Manual constituye una traducción de la versión en inglés publicada en 2017. Por ello, es posible que distintos desarrollos se hayan efectuado en algunos acuerdos.

Esta publicación, que forma parte de un proyecto más amplio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dedicado a evaluar las disposiciones laborales, ha ido acompañada de investigaciones de campo, entrevistas y seminarios regionales con académicos, gobiernos e interlocutores sociales. Se basa en dos estudios anteriores sobre la eficacia de las disposiciones laborales, a saber: *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (2016) y *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (2013).

Los autores y colaboradores de los 15 capítulos son Susan Ariel Aaronson, Jonas Aissi, Mirela Barbu, Liam Campling, Marva Corley-Coulibaly, Elizabeth Echeverría Manrique, James Harrison, Takaaki Kizu, Pablo Lazo Grandi, Ngoc-Han Tran, Myriam Oehri, Rafael Peels, Tilottama Puri, Ben Richardson, Daniel Samaan, Anselm Schneider, Pelin Sekerler Richiardi, Adrian Smith, Lore Van den Putte y Christian Viegelahn. Salonie Hiriyur y Ngoc-Han Tran prestaron asistencia en la labor de investigación. El manual ha sido coordinado por Marva Corley-Coulibaly, bajo la supervisión de Moazam Mahmood, Director en funciones del Departamento de Investigaciones de la OIT.

Para la elaboración del texto final de esta publicación hemos contado con las interesantes aportaciones de nuestros colegas de la OIT Raphael Crowe, Karen Curtis, Ariana Rossi y Anne Ziebarth.

Queremos transmitir un agradecimiento especial a Rudi Delarue, Silvia Formentini y al personal de la Comisión Europea, en particular a la Dirección General de Comercio y a la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, por sus enriquecedores comentarios y sugerencias.

Por último, damos las gracias a quienes han participado en los seminarios celebrados en Bruselas, al Comité Económico y Social Europeo y a nuestros colegas de la Oficina de la OIT para la Unión Europea y los países del Benelux, por su apoyo y asistencia durante la organización de los seminarios.

ÍNDICE

Preámbulo	V
Resumen ejecutivo	1
I. Disposiciones laborales: antecedentes y tendencias	11
1. Tendencias de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales	13
2. El comercio y las normas fundamentales del trabajo	20
3. Vínculos entre comercio y trabajo: visión general de la teoría y la evidencia empírica	29
II. Disposiciones laborales en acuerdos comerciales: su aplicación y la participación de las partes interesadas	37
4. Evaluación de los efectos de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales	39
5. Participación de las partes interesadas en los acuerdos comerciales	47
III. Estudios de casos	53
6. Aplicación de las disposiciones laborales: la experiencia de Chile	55
7. Estudio sobre el sector textil de Camboya	60
8. El seguimiento de los acuerdos comerciales: el caso de Colombia	69
9. Experiencias de las partes interesadas en la resolución de conflictos: los casos de los países asiáticos y latinoamericanos	77
10. Promoción de los derechos laborales: las experiencias de México y Marruecos con la Unión Europea y los Estados Unidos	85
11. Las disposiciones laborales en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la República de Moldavia	93
IV. Cuestiones específicas	105
12. Consideraciones de género en los acuerdos comerciales	107
13. Cómo afecta la política comercial a las empresas y a los trabajadores de las cadenas mundiales de suministro: panorama general	115
14. Las responsabilidades sociales de las empresas en los acuerdos comerciales	121
15. Efectos indirectos de las disposiciones laborales en los acuerdos de libre comercio sobre la gobernanza	128

RESUMEN EJECUTIVO

Las disposiciones laborales desempeñan un papel primordial en los acuerdos comerciales

Las investigaciones han mostrado que la liberalización del comercio puede servir para impulsar el crecimiento económico y las oportunidades de empleo tanto en las economías en desarrollo como en las avanzadas. Al mismo tiempo, a raíz de la creciente desigualdad e informalidad que presentan algunas economías, la liberalización del comercio, en general, y los acuerdos comerciales, en particular, están siendo cada vez más sometidos a escrutinio público. Los responsables de la formulación de políticas han sido llamados a realizar un mayor esfuerzo, incluso en el ámbito de los acuerdos comerciales, para proteger y promover las normas del trabajo y para institucionalizar la participación de las partes interesadas.

Este es el contexto en el que han cobrado protagonismo las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales. Dentro de la definición de las disposiciones laborales relacionadas al comercio se encontrarían los siguientes elementos: las referencias a cualquier norma que tenga por objeto las relaciones o condiciones laborales; los mecanismos destinados a vigilar o promover el cumplimiento de las normas laborales, como los grupos consultivos; y los marcos de cooperación, tales como el intercambio de buenas prácticas, seminarios y foros.

Estas disposiciones, que han pasado a ser un componente habitual de los acuerdos comerciales, presentan un ámbito de aplicación cada vez más amplio. Su alcance no se limita a los acuerdos comerciales suscritos entre economías avanzadas y en desarrollo, sino que se extiende también a los acuerdos comerciales existentes entre economías en desarrollo y emergentes. La cuarta parte de los acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales han sido suscritos por socios comerciales que pueden ser considerados como economías en desarrollo. Además, la gran mayoría de las disposiciones laborales actuales hace referencia a las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas (como las que se recogen en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998), así como a los mecanismos de vigilancia, cooperación y diálogo.

A petición de sus Miembros, la OIT ha realizado tareas de asesoramiento y proporcionado conocimientos técnicos para la formulación y aplicación de las disposiciones laborales. Este cometido forma parte de su mandato constitucional, la Declaración de Filadelfia de 1944, en la que se exponen los objetivos y principios de la Organización y se le atribuye la responsabilidad de examinar todas las políticas y medidas económicas y financieras de índole nacional e internacional a la luz del objetivo fundamental de la justicia social.

Este mismo mandato se reiteró en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, en la que se afirma que, previa solicitud, la OIT

puede proporcionar asistencia a los Miembros que deseen promover el trabajo decente en el marco de acuerdos bilaterales o plurilaterales, siempre y cuando sean compatibles con sus obligaciones respecto de la OIT. Además, en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, los Estados miembros afirman su compromiso respecto del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en el contexto del comercio, recalcando que tales normas no deben utilizarse con fines comerciales proteccionistas; que no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de ningún país; y que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse en ningún caso como ventaja comparativa legítima.

El presente *Manual de evaluación de las disposiciones laborales en acuerdos comerciales y de inversión* complementa otras investigaciones anteriores de la OIT sobre el mismo tema, proporcionando información práctica en un formato destinado a un público no especializado. En primer lugar, se incluye más información sobre tendencias y sobre la repercusión del comercio en los resultados del mercado de trabajo. En segundo lugar, se aporta mayor detalle sobre los diversos planteamientos en materia de cooperación técnica, consultas, diálogo, vigilancia y resolución de conflictos en los acuerdos comerciales. En tercer lugar, se incluyen ejemplos prácticos para poner de relieve cómo se han aplicado en determinados países las disposiciones laborales, particularmente en lo que respecta a la participación de las partes interesadas. Por último, se examinan determinadas cuestiones como las cadenas mundiales de suministro, la dimensión de género y la gobernanza del trabajo.

Las investigaciones anteriores de la OIT confirman que las disposiciones laborales reportan beneficios, sin desviar ni dañar el comercio

Estas tendencias y cuestiones se han analizado recientemente en el informe *Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements* (OIT, 2016). Antes de desglosar los principales asuntos que son objeto del presente manual, conviene revisar las principales conclusiones del informe de evaluación, en el que, como complemento de esta investigación, se examina si las disposiciones laborales establecen, y, en su caso, de qué modo, las condiciones generales de los resultados en materia de trabajo decente. La metodología del informe de evaluación se basaba en el análisis cuantitativo transnacional de los 260 acuerdos comerciales notificados a la Organización Mundial del Comercio (OMC) hasta finales de 2014, incluidos los 71 que contienen disposiciones laborales, con la finalidad de entender mejor cómo repercuten dichas disposiciones en los resultados del mercado de trabajo. Este análisis fue complementado con estudios de casos y entrevistas de ámbito nacional. A continuación, se exponen las principales conclusiones del estudio:

- **En los dos últimos decenios, las disposiciones laborales relacionadas al comercio han pasado a ser más habituales y de mayor alcance.**

Así lo pone de manifiesto, en primer lugar, el número cada vez mayor de acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales, desde el primero en el que se incluyó una disposición laboral vinculante, en 1994, hasta la situación vigente en el año 2016, con 77 acuerdos comerciales (que incumben a 136 economías) provistos de

disposiciones laborales. Casi dos tercios (el 64 por ciento) de los acuerdos comerciales con disposiciones laborales entraron en vigor después de 2008.

En segundo lugar, desde 2009 la mayor parte de las disposiciones laborales hace referencia a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. Esta declaración comprende cuatro principios y derechos asociados que se consideran fundamentales para la justicia social, a saber: la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Además, en algunos acuerdos más recientes se ha tenido en cuenta la ratificación y aplicación de otros instrumentos, tales como los Convenios fundamentales de la OIT; otros Convenios de la OIT clasificados como actualizados, y los acuerdos marco convenidos internacionalmente, como el Programa de Trabajo Decente. Los Estados también destacan ciertas cuestiones específicas en sus disposiciones laborales, como la protección de los trabajadores migrantes. Aparte de las referencias a las normas del trabajo, se han ido incorporando algunos mecanismos de ejecución y de cooperación, todavía en fase de desarrollo, incluidos aquellos relativos a la participación de las partes interesadas.

- **Las disposiciones laborales facilitan el acceso al mercado de trabajo, sobre todo para las mujeres en edad de trabajar.**

Según se desprende de un macroanálisis transnacional expuesto en el informe, los acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales inciden positivamente en las tasas de participación en la fuerza de trabajo, que serían 1,6 puntos porcentuales mayores que las tasas asociadas a los acuerdos comerciales que carecen de tales disposiciones. Ello se debe a que los acuerdos comerciales con disposiciones laborales favorecen la incorporación de una mayor proporción de hombres y mujeres en edad de trabajar al mercado laboral. Además, como la repercusión es mayor para las mujeres que para los hombres, la brecha de género en cuanto a las tasas de participación en la fuerza de trabajo se reduce en 1,1 puntos porcentuales en los países signatarios de acuerdos comerciales con disposiciones laborales. Una posible explicación de este efecto es que la sensibilización y el diálogo sobre políticas en materia de disposiciones laborales pueden suscitar expectativas de mejora de las condiciones de trabajo de la gente, lo que a su vez afecta positivamente a su disposición a incorporarse a la fuerza de trabajo. Además, habida cuenta de la atención prestada a la no discriminación en los acuerdos comerciales, en particular las mujeres pueden sentirse más inclinadas a incorporarse al mercado de trabajo cuando prevén una mejora de las condiciones laborales. Estos resultados relacionados con las diferencias de género se observan también a nivel nacional en otras partes del informe de evaluación.

- **Los datos de algunos países evidencian el impacto de las disposiciones laborales en la reducción de la brecha salarial por razón de género.**

Esta conclusión del informe de evaluación se basa en los datos recabados en el estudio acerca del sector textil de Camboya, sector que fue objeto de un acuerdo comercial con los Estados Unidos entre 1999 y 2004. El Acuerdo textil bilateral entre los EE.UU.

y Camboya incluía disposiciones laborales y un mecanismo específico de aplicación a nivel de empresa. Los resultados de la evaluación recogidos en el informe muestran que la brecha salarial por razón de género en el sector textil, cifrada anteriormente en el 32 por ciento, pasó a ser del 6 por ciento tras la adopción del acuerdo, lo que supone una reducción del 80 por ciento, directamente atribuible al acuerdo y a su programa de aplicación. En cambio, durante ese mismo período, la disparidad salarial entre hombres y mujeres permaneció casi invariable en otros sectores manufactureros. Estos resultados se deben, en parte, a la estructura de incentivos del acuerdo, que vinculaba los contingentes de exportación al cumplimiento de las normas de trabajo, pero también a un programa de seguimiento («Better Factories Cambodia») que se aplicó con el apoyo de la OIT y el respaldo de los interlocutores sociales.

- **Las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales no desvían ni merman los flujos comerciales.**

En el informe de evaluación se analizan las exportaciones durante los 20 últimos años a partir de un modelo de comercio bilateral y se observa que los acuerdos comerciales, independientemente de que incorporen u omitan las disposiciones laborales, impulsan el comercio de modo similar. Se estima que los acuerdos comerciales con disposiciones laborales aumentan el valor del comercio un 28 por ciento en promedio, mientras que los acuerdos comerciales sin disposiciones laborales lo aumentan un 26 por ciento (resultados que no difieren entre sí de manera estadísticamente significativa). Además, si el período abarcado se reduce al último decenio, en lugar de los 20 últimos años, los efectos positivos resultan aún más notables en ambos tipos de acuerdo. Estas observaciones concuerdan con la constatación de que las normas fundamentales del trabajo no repercuten negativamente en el resultado de las exportaciones.

- **El principal mecanismo a través del cual las disposiciones laborales tienen una mayor incidencia son las instituciones del mercado de trabajo, respaldadas por la participación de las partes interesadas.**

A partir del análisis de estudios de casos, en el informe de evaluación se constata la incidencia positiva de ciertos elementos comunes, a saber: las reformas jurídicas, la vigilancia y el desarrollo de capacidades. En todos ellos se incluye la participación de las partes interesadas a través de distintas modalidades, tales como los foros consultivos y el diálogo. Por lo que se refiere a la participación de las partes interesadas, han existido sinergias eficaces entre diversos planteamientos. En concreto, los defensores de los trabajadores se han valido del diálogo y de mecanismos jurídicos, políticos y económicos, a la vez que de los mecanismos de vigilancia, para abordar varias cuestiones. Otras coaliciones transfronterizas de las partes interesadas han favorecido la aplicación de las disposiciones y han conferido, en líneas generales, una mayor credibilidad a los foros de diálogo.

Estas conclusiones, sencillas pero importantes, constituyen un avance en la investigación en esta materia. El objetivo del presente manual consiste en ampliar algunas de estas cuestiones, a fin de arrojar nueva luz sobre los planteamientos y evaluar su eficacia.

La liberalización del comercio incide en las cadenas mundiales de suministro, el género y el papel de las empresas en la corrección de los déficits de trabajo decente

La liberalización del comercio que, como se ha señalado anteriormente, repercute en el trabajo decente, entraña desafíos y oportunidades para todos los actores económicos. A través de las políticas y los acuerdos comerciales, los países abordan cada vez en mayor medida diversas cuestiones transversales en las que incide la liberalización del comercio, como las cadenas mundiales de suministro, la dimensión de género y la responsabilidad social de las empresas (RSE). El presente manual arroja luz sobre estas cuestiones.

La liberalización del comercio puede repercutir de forma notable en las empresas nacionales y extranjeras que se integran en las cadenas mundiales de suministro, así como en sus trabajadores. Los obstáculos comerciales a las importaciones pueden proteger a los productores nacionales de la competencia de las importaciones, postergando al menos la expulsión del mercado de esas empresas y evitando los despidos inmediatos de trabajadores. No obstante, en el contexto de las cadenas mundiales de suministro, muchas empresas dependen de los insumos importados que entran en el proceso de producción. En tales circunstancias, las barreras comerciales a las importaciones pueden provocar efectos adversos sobre las empresas nacionales y sus trabajadores, efectos que se agravan si los insumos cruzan las fronteras en múltiples ocasiones. La liberalización del comercio incide también en los procedimientos y los lugares elegidos por las empresas para establecer sus redes de producción mundial. Aunque, en muchos casos, dichas redes dan lugar a la creación de trabajos decentes, también puede ocurrir que se infrinjan las normas básicas del trabajo y que los empleos sean de baja calidad. A este respecto, pueden tener relevancia las instituciones del mercado de trabajo que promueven las normas fundamentales del trabajo en las cadenas mundiales de suministro, así como los esfuerzos encaminados a proteger a los trabajadores desplazados y desfavorecidos, entre los que se incluyen de manera notable las mujeres.

Hasta la fecha, uno de cada cuatro acuerdos comerciales vigentes y notificados a la OMC incluye referencias de género. Por lo general, estas referencias relativas al género en los acuerdos comerciales forman parte de las disposiciones laborales asociadas con el principio de eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. No obstante, también aparecen en contextos distintos de las disposiciones laborales, principalmente como referencias a la igualdad de género. El diálogo y las actividades de cooperación son los principales medios a través de los cuales son incorporadas las disposiciones de género. Sin embargo, hay pocos indicios de que tales disposiciones se estén implementando en la práctica.

Las investigaciones indican que los compromisos en materia de género podrían adaptarse mejor a los contextos económicos y políticos de los países participantes. Además, un campo importante por explorar es la aplicación de los análisis de género *ex-ante* y *ex-post* de los acuerdos comerciales, como instrumentos útiles para sustentar el diseño y la aplicación de las antedichas disposiciones.

Asimismo, en parte por efecto de nuevas formas de producción tales como las cadenas mundiales de suministro, son cada vez más frecuentes las referencias a los compromisos

en materia de RSE en los acuerdos comerciales y de inversión. A pesar de que las redes de producción mundial se han considerado como un motor de desarrollo, ya que contribuyen al crecimiento económico y a la creación de empleo, su aparición ha ido acompañada de déficits de trabajo decente. A través de los instrumentos e iniciativas de RSE, las empresas pueden defender los derechos laborales de una manera que complementa la función desempeñada por los Estados. Pese a su carácter novedoso y a su lenguaje generalmente promocional, con escasas referencias a los instrumentos específicos de RSE, la inclusión de compromisos de RSE en los acuerdos comerciales abre una perspectiva interesante. Por ejemplo, los trabajadores, las empresas y los Estados pueden ampararse en las disposiciones de RSE y controlar su observancia a través de los mecanismos de aplicación establecidos en los acuerdos comerciales. Al mismo tiempo, las prácticas en materia de RSE son solo uno de los diversos mecanismos disponibles para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades que brinda la interrelación entre las cadenas mundiales de suministro y las políticas comerciales.

Los diversos tipos de consideraciones recogidas en los acuerdos comerciales, como la RSE y la dimensión de género, junto con las disposiciones laborales, ofrecen una vía de acceso para que las partes interesadas y los gobiernos debatan las cuestiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Los efectos indirectos de tales consideraciones también son susceptibles de mejorar la gobernanza de los interlocutores comerciales en el ámbito nacional. Las disposiciones laborales pueden facilitar la interacción entre los gobiernos y sus ciudadanos sobre otras cuestiones más amplias que afectan al comercio. Por ejemplo, pueden contribuir a que los responsables de la formulación de políticas integren los derechos laborales junto con otras políticas públicas (como la política fiscal, las políticas de lucha contra la corrupción o el derecho penal), propiciando de este modo una mejor gobernanza y una mayor productividad, así como el avance de la cohesión social.

Los países eligen distintas vías para alcanzar el mismo objetivo de promover las normas del trabajo y mejorar las condiciones laborales...

Como veremos más detalladamente en el presente manual, las disposiciones laborales adoptan diversas formas según los países. En la gran mayoría de los acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales, las partes se comprometen a no rebajar sus normas de trabajo y a no dejar de aplicar o derogar su derecho laboral con el propósito de fomentar el comercio o las inversiones. Otro de los objetivos de las disposiciones laborales es asegurar que la legislación laboral nacional se aplique verdaderamente y sea compatible con las normas del trabajo. En conjunto, el 72 por ciento de las disposiciones laborales relacionadas al comercio hace referencia a los instrumentos de la OIT, por lo general incorporando compromisos jurídicamente vinculantes con respecto a las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas.

Los mecanismos de política relacionados con las disposiciones laborales pueden entenderse, generalmente, como una combinación de distintas medidas, en específico: medidas previas a la ratificación, por las que las partes acuerdan introducir ciertos cambios jurídicos y/o institucionales antes de la entrada en vigor del acuerdo; medidas posteriores a la ratificación, por las que las partes acuerdan introducir ciertos cambios jurídicos y/o institucionales después de la entrada en vigor del acuerdo; cooperación técnica, que

proporciona recursos y formación; vigilancia y seguimiento, orientados al cumplimiento de los objetivos de los Estados o las empresas; solución de diferencias, que incluye la posibilidad de aplicar sanciones; e incentivos (y desincentivos) económicos, por ejemplo, en forma de aumento de los contingentes a cambio de una mejora de los resultados sociales.

... con la participación de las partes interesadas...

Algunos países han establecido mecanismos consultivos para involucrar a los interlocutores sociales en la implementación de las disposiciones laborales en el marco de los acuerdos comerciales. Entre esos mecanismos cabe citar los siguientes: estructuras consultivas permanentes, mecanismos más específicos para cada acuerdo y mecanismos más inclusivos, que dan cabida a segmentos más amplios de la sociedad civil y a la ciudadanía en general. Aunque presentan rasgos comunes, los mecanismos a veces difieren entre sí. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea (UE), ambas partes tienen la obligación de solicitar la opinión de los órganos consultivos, al mismo tiempo que se establecen mecanismos institucionales explícitamente dirigidos a promover el diálogo entre las respectivas sociedades civiles de los países signatarios.

Los datos indican que los interlocutores sociales, al aumentar la sensibilización pública respecto de las cuestiones laborales, al impulsar el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil y al incorporar las cuestiones laborales al programa político, pueden favorecer con su participación un entorno más propicio para mejorar las normas del trabajo a largo plazo. No obstante, los mecanismos de diálogo serían más eficaces si estuviesen más institucionalizados y si se reforzase la rendición de cuentas de los gobiernos ante dichos mecanismos.

Las partes interesadas han contribuido de manera decisiva a activar los diversos mecanismos previstos en las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales. Los datos indican que los derechos laborales se promueven con más eficacia cuando se aplica una combinación de diferentes mecanismos, que comprendería desde los de carácter jurídico, político y económico hasta la cooperación para el desarrollo y el seguimiento y la vigilancia. La colaboración transfronteriza entre las organizaciones de la sociedad civil ha desempeñado un papel fundamental en la activación de tales mecanismos. No obstante, todavía hay margen de mejora para la integración de los diversos mecanismos previstos en el marco de los acuerdos comerciales.

De la experiencia pasada se desprende que la participación de las partes interesadas en las diversas fases de las disposiciones laborales ha sido muy importante para la consecución de los efectos deseados. En algunos casos, se han obtenido resultados positivos, aunque limitados. Por ejemplo, en la fase de negociación, las partes interesadas han reivindicado y, en algunas ocasiones, han obtenido un mayor compromiso gubernamental respecto de la implementación de las normas del trabajo (como ha ocurrido en el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea). Además, se ha observado que la presentación de comunicaciones públicas de las partes interesadas es un medio útil para sensibilizar y promover las normas del trabajo en algunos países (como ha ocurrido en el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR) y en el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y el Perú).

... en la cooperación para el desarrollo y a través del diálogo transfronterizo

Desde un punto de vista general, los estudios de casos ponen de manifiesto la interrelación de distintos mecanismos, como la cooperación para el desarrollo, el diálogo transnacional o los mecanismos de ejecución. De forma similar a lo que sucede con otros mecanismos, también aquí ha sido decisiva la participación de las partes interesadas. Por ejemplo, en el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea, las reivindicaciones transfronterizas de los sindicatos y otros colectivos de la sociedad civil condujeron a la inclusión de un capítulo dedicado al comercio y el desarrollo sostenible.

El diálogo transfronterizo y la cooperación para el desarrollo han tenido gran protagonismo en los casos de México y Marruecos en sus acuerdos con los Estados Unidos y la Unión Europea, respectivamente. En Colombia, la identificación de las áreas favorables para la creación de capacidades se logró a través de la cooperación con países asociados y con otras partes interesadas. Los proyectos resultantes de esas consultas han sido útiles para fortalecer las instituciones y para impulsar el desarrollo de capacidades en los ministerios de trabajo y en el sistema judicial.

En el caso del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la República de Moldavia y la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo, se han establecido recientemente sendos mecanismos de diálogo: en el primer caso, la Plataforma de la Sociedad Civil y, en el segundo, el Foro de Diálogo de la Sociedad Civil. La labor de estos mecanismos se ha centrado, entre otras cosas, en exigir el compromiso general de los gobiernos con la reforma de sus normativas laborales, con la transparencia y con la rendición de cuentas, además de potenciar la participación de los interlocutores sociales. Si bien estos mecanismos ofrecen un espacio de debate, está por ver si también servirán como medio eficaz para plantear cuestiones relativas a la vulneración de las normas del trabajo y a su vigilancia.

Asimismo, se ha observado que, gracias a la estrecha coordinación entre los diversos las partes interesadas, la vigilancia del cumplimiento también ha sido eficaz. El sector textil de Camboya es un buen ejemplo del modo en que los gobiernos, empleadores, sindicatos y otros actores no gubernamentales pueden colaborar en un marco de comercio (en este caso, el Acuerdo Bilateral del Textil entre Camboya y los Estados Unidos) para mejorar los resultados laborales. También fue de gran utilidad la asistencia de la OIT en favor de una vigilancia creíble y transparente.

Con todo, a pesar de que los mecanismos incluidos en las disposiciones laborales han resultado bastante eficaces para reforzar la protección de los derechos laborales, todavía queda mucho por mejorar. Aunque se tiende cada vez más a contar con la participación de las partes interesadas, sus aportaciones no siempre se traducen en resultados prácticos, sobre todo cuando algunos gobiernos se muestran reacios a adoptar medidas, como lo prueba la persistente disparidad entre la legislación laboral y su observancia en algunos países.

La OIT seguirá analizando las disposiciones laborales, prestando asesoramiento técnico a sus Miembros y estableciendo alianzas para promover el trabajo decente en relación con el comercio y la inversión en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El Consejo de Administración de la OIT, en su 328ª reunión, celebrada en noviembre de 2016, decidió seguir recopilando y analizando información sobre las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales y prestando asistencia técnica a los mandantes que requirieran apoyo en el marco de la aplicación de dichas disposiciones. También decidió establecer alianzas de colaboración con las organizaciones internacionales competentes y otras las partes interesadas para ofrecer a los mandantes asesoramiento integrado en materia de políticas para la promoción del trabajo decente en el contexto del comercio y la inversión, según lo previsto en el marco de la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta decisión, que responde a la aspiración de los Miembros de la OIT de comprender mejor la formulación, la ejecución y los efectos de las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales, llega en un momento oportuno, a la luz de una serie de iniciativas que también abogan por establecer un vínculo más claro entre las políticas comerciales y las estrategias complementarias, a fin de mejorar los resultados en materia de trabajo decente. Entre estas últimas iniciativas cabe citar las siguientes:

- la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que en su Objetivo 8 aspira a promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, así como respalda la promoción de un sistema multilateral de comercio abierto, basado en normas y equitativo; y, en su Objetivo 17, propone una liberalización del comercio profunda y duradera;
- el programa de trabajo Maafikiano de Nairobi adoptado por la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su 14.º período de sesiones, durante el cual se afirmó que el comercio era un medio para apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que «[L]a integración regional puede ser un catalizador importante para reducir las barreras comerciales, aplicar reformas en las políticas, reducir los costos del comercio e incrementar la participación de los países en desarrollo en las cadenas de valor regionales y mundiales. [...] Esos acuerdos [de comercio bilaterales y regionales] deberían ser compatibles con un sistema de comercio multilateral más sólido y propiciarlo» (párrafo 29)¹;
- las resoluciones y conclusiones de la Comisión para el Trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, adoptadas en la 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2016, en las que se concluía que los gobiernos debían «[C]onsiderar la posibilidad de incluir los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los acuerdos comerciales, teniendo en cuenta que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas».

¹ Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2016. *Nairobi Maafikiano. De la decisión a la acción: Avance hacia un entorno económico mundial inclusivo y equitativo para el comercio y el desarrollo* (TD/519/Add.2).

PRIMERA PARTE
DISPOSICIONES LABORALES: ANTECEDENTES Y TENDENCIAS

CAPÍTULO 1

TENDENCIAS DE LAS DISPOSICIONES LABORALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES*

Resumen

- Durante los dos últimos decenios la inclusión de disposiciones laborales en acuerdos comerciales se ha tornado cada vez más frecuente: en 1995 solo estaban presentes en el 7,3 por ciento de los acuerdos, mientras que en 2016 abarcaban ya el 28,8 por ciento.
- La mayor parte de las disposiciones laborales figura en los acuerdos suscritos entre países desarrollados y en desarrollo, los denominados acuerdos Norte-Sur, mientras que solo la cuarta parte de dichas disposiciones aparece en los acuerdos suscritos entre países en desarrollo (acuerdos Sur-Sur).
- Asimismo, las disposiciones laborales presentan un ámbito de aplicación cada vez más amplio, que comprende las obligaciones dimanantes de los instrumentos de la OIT, así como ciertos mecanismos de aplicación y actividades de cooperación.
- Pese a existir ya una evidencia incipiente en relación a la eficacia de las disposiciones laborales para la mejora de las condiciones de trabajo, esta materia no ha sido objeto de suficientes investigaciones, por lo que se requieren nuevos análisis.

¿Qué son las disposiciones laborales y qué tendencias se han observado en su evolución?

A partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), de 1994, la inclusión de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales se ha vuelto cada vez más frecuente.

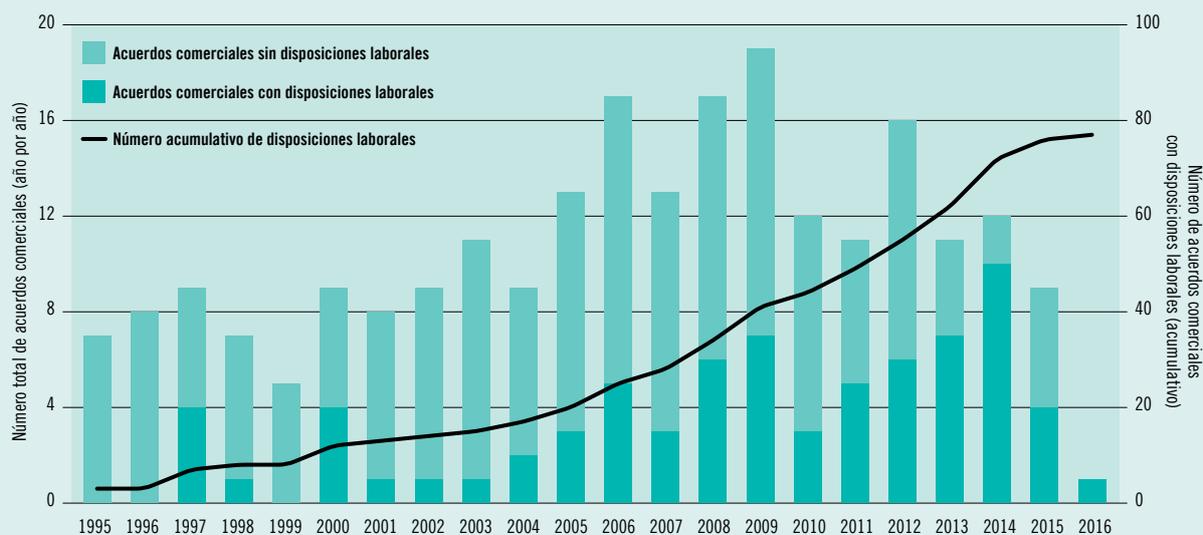
El número de acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales aumentó de 3 a 77 entre 1995 y 2016 (figura 1.1). Además, cada año, desde 2010 ha aumentado la proporción de acuerdos comerciales suscritos que contienen disposiciones laborales. En consecuencia, la proporción de acuerdos comerciales con disposiciones laborales, que representaba el 7,3 por ciento del número total de acuerdos comerciales en

1995, pasó a ser del 28,8 por ciento en 2016. Por otra parte, las disposiciones laborales han ido ampliando su contenido y ámbito de aplicación y, en la mayoría de los casos, hacen referencia a las normas fundamentales del trabajo y a otros instrumentos de la OIT, así como a los mecanismos de aplicación y cooperación, incluida la participación de las partes interesadas.

- Las disposiciones laborales que son objeto del presente capítulo se definen de un modo amplio (OIT, 2016) que comprende: toda referencia a cualquier norma que reglamente las relaciones laborales o los términos o condiciones mínimas de trabajo;
- todo mecanismo destinado a la vigilancia y promoción de la observancia de las normas de trabajo, como los grupos consultivos para la facilitación del diálogo, ya sean permanentes o temporales;
- los marcos para actividades de cooperación, como la asistencia técnica, el intercambio de buenas prácticas, la formación y otras.

* Marva Corley-Coulibaly, Takaaki Kizu, Elizabeth Echeverría Manrique y Ngoc-Han Tran, Departamento de Investigaciones de la OIT.

Figura 1.1 Acuerdos de comercio con y sin disposiciones laborales, 1995-2016*



* Los datos mostrados en la figura son correctos en agosto de 2016.

Por un lado, las disposiciones laborales se conciben como instrumentos de gobernanza y como un medio para promover el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. De hecho, en la mayor parte de los acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales, los interlocutores comerciales promueven el cumplimiento de las normas del trabajo a través de varios compromisos que se analizarán más adelante.

Por otro lado, las disposiciones laborales también son instrumentos cooperativos de diálogo e intercambio de información sobre varias cuestiones laborales.

Habida cuenta de que, durante el último decenio, ha ido en aumento el número de empleos asociados al comercio, la inclusión de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales puede tener implicaciones para los trabajadores. Solo en los dos últimos decenios, el número de empleos relacionados con el comercio internacional ha aumentado a un ritmo muy rápido, tanto en términos absolutos como en su proporción respecto del empleo total. Por ejemplo, según las estimaciones de un estudio de la OIT sobre 40 países¹, el número de empleos relacionados con las cadenas mundiales de suministro aumentó de 296 a 453 millones entre 1995

y 2013; la proporción de estos empleos respecto del empleo total era del 16,4 por ciento en 1995, mientras que en 2013 pasó a ser del 20,6².

En el presente capítulo se examina la amplitud y el ámbito de aplicación de las disposiciones laborales, así como su eficacia sobre la base de las conclusiones de los estudios publicados hasta la fecha.

¿Cuál es la distribución regional de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales?

La mayoría de las disposiciones laborales forma parte de los acuerdos suscritos entre países desarrollados y en desarrollo (acuerdos Norte-Sur), que representan nada menos que el 70,1 por ciento del número total de acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales.

No obstante, es cada vez mayor el número de acuerdos comerciales con disposiciones laborales suscritos entre países en desarrollo y emergentes (acuerdos Sur-Sur). De hecho, la cuarta parte de los acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales han sido formalizados entre economías en desarrollo, como es el caso

¹ La muestra de 40 países comprende siete economías emergentes (el Brasil, China, la Federación de Rusia, la India, Indonesia, México y Turquía) y 33 economías avanzadas (Australia, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, la República de Corea, Taiwán (China) y los 27 países de la UE).

² OIT (2015).

de numerosos interlocutores comerciales de América Latina³ y el África Subsahariana⁴.

Se observa cierta variación regional en las tendencias generales de las disposiciones laborales. De los 136 países que han incluido disposiciones laborales en sus acuerdos comerciales, los más activos son el Canadá, Chile, los Estados Unidos y la Unión Europea.

Prácticamente todos los acuerdos comerciales suscritos por el Canadá y los Estados Unidos contienen disposiciones laborales. Los Estados Unidos han incluido disposiciones laborales en 13 de sus 14 acuerdos en vigor. De manera similar, el Canadá cuenta con disposiciones laborales en 9 de los 11 acuerdos comerciales que ha formalizado. La Unión Europea, por su parte, ha incluido disposiciones laborales en 15 de los acuerdos comerciales que ha suscrito, lo que representa el 40 por ciento de un total de 38 acuerdos comerciales en vigor⁵. Por último, Chile ha incluido disposiciones laborales en 12 de sus 26 acuerdos en vigor, aproximadamente el 40 por ciento del total.

Algunos países no han incluido ninguna disposición laboral en sus acuerdos comerciales. En agosto de 2016 se englobaban en este grupo 55 países de todas las regiones del mundo, excepto de la Europa Oriental. A nivel regional, los países sin disposiciones laborales en sus acuerdos comerciales se concentran fundamentalmente en el Asia Meridional y en los Estados Árabes. Ningún país del Asia Meridional y solo 4 de los 12 Estados Árabes cuentan con tales disposiciones en sus acuerdos comerciales.

³ Entre estos países cabe citar los siguientes: Chile, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y los Estados miembros de la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe y el Mercado Común del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

⁴ Entre estos países figuran los Estados miembros del Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA, por sus siglas en inglés), la Comunidad del África Oriental (CAO), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC, por sus siglas en inglés).

⁵ La Unión Europea ha establecido diversos tipos de acuerdos que incluyen habitualmente un componente o pilar comercial: acuerdos de asociación, acuerdos de estabilización, acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo y acuerdos de partenariado económico.

¿Cuáles son los contenidos normativos y su ámbito de aplicación?

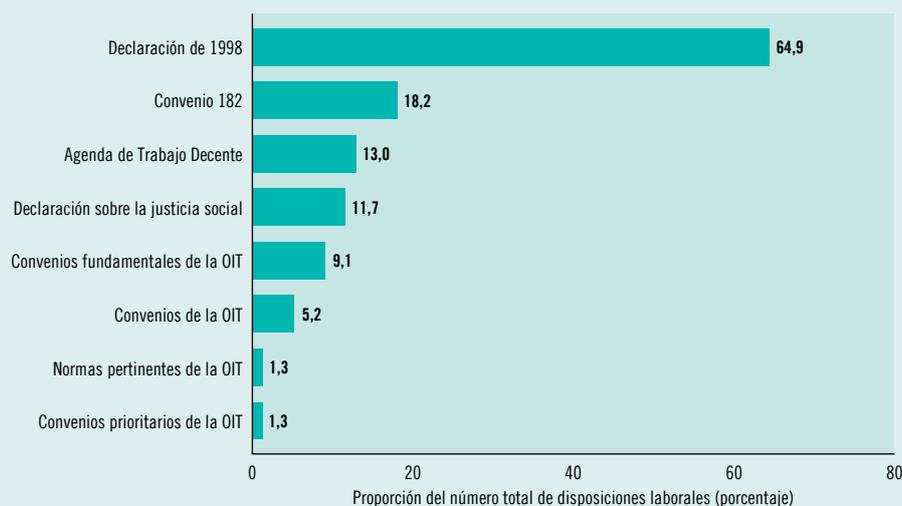
Como ya se ha señalado, el contenido de las disposiciones laborales incluye una serie de obligaciones (a la vez que otras cláusulas no vinculantes) y referencias, particularmente a los instrumentos de la OIT. También forman parte del contenido los mecanismos de aplicación y ejecución, entre los que se incluyen los comités consultivos de vigilancia y diálogo, las consultas amistosas o formales, la constitución de un grupo especial *ad hoc* si se plantea una diferencia y la imposición de multas o sanciones.

El carácter de los contenidos normativos (obligaciones o compromisos políticos) viene determinado por la siguiente pregunta: ¿qué compromisos asumen los países con respecto a los derechos laborales y las condiciones de trabajo? Las investigaciones indican que los compromisos contraídos con mayor frecuencia en los acuerdos tienen los objetivos enumerados a continuación:

- asegurar la observancia eficaz o la ejecución de las leyes, los reglamentos y las normas de trabajo;
- adoptar, hacer cumplir y/o reformar leyes, reglamentos y normas del trabajo;
- no renunciar a aplicar ni derogar leyes, reglamentos o normas de trabajo;
- reafirmar las obligaciones de las partes en los acuerdos como Miembros de la OIT;
- promover la sensibilización de la opinión pública con respecto al trabajo y las leyes, así como la transparencia y la comunicación con la ciudadanía;
- asegurar el acceso a los tribunales para hacer cumplir las leyes y normas laborales;
- ofrecer garantías procedimentales para asegurar la aplicación eficaz de las leyes, los reglamentos y las normas del trabajo.

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación, en algunos casos las partes se comprometen a cumplir las obligaciones dimanantes de las normas internacionales del trabajo o los derechos y principios laborales. Por ejemplo, es bastante frecuente que los acuerdos comerciales con disposiciones laborales incluyan alguna referencia a la

Figura 1.2 Referencias a los instrumentos de la OIT en los acuerdos de comercio, 2016*



* Algunos acuerdos hacen referencia a principios y derechos laborales generales, sin remitirse directamente a los instrumentos de la OIT (declaraciones, convenios, recomendaciones o protocolos).

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁶, de 1998, (figura 1.2).

No obstante, también hay ejemplos en los que, aparte de las referencias más comunes, se incluyen otros marcos o instrumentos de la OIT, como los siguientes:

- los Convenios fundamentales de la OIT, cuya aplicación se exige en el 9,1 por ciento de los acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales, particularmente en los acuerdos comerciales de la Unión Europea;
- el Programa de Trabajo Decente de la OIT, referido en el 13 por ciento de los acuerdos comerciales con disposiciones laborales, principalmente en algunos acuerdos de la Unión Europea y el Canadá;
- la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, referida en el 11,7 por ciento de los acuerdos con disposiciones laborales, sobre todo en los acuerdos comerciales suscritos por la Unión Europea, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y el Canadá.

Además de los instrumentos de la OIT, las disposiciones incorporan algunas cuestiones específicas relevantes para los países, como son las disposiciones género para la Unión Europea (por ejemplo, en los acuerdos con la República de Corea y Georgia) y el Canadá (en los acuerdos con el Perú y Colombia), y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, prevista en los acuerdos del Canadá y en algunos de la Unión Europea (por ejemplo, los suscritos con Colombia y el Perú) (véase el recuadro 1.1).

Aparte de la referencia a las relaciones laborales y las condiciones de trabajo, las disposiciones se remiten a diversos mecanismos de cooperación en las siguientes materias: desarrollo de capacidades institucionales, como ocurre entre Costa Rica y Singapur; diálogo de política laboral, en el acuerdo entre Chile y el Perú; actividades de promoción, entre las que figuran los proyectos de cooperación técnica, como en el caso de la Comunidad del África Oriental; y consulta y diálogo, como sucede entre Hong Kong, China y Chile.

⁶ La Comunidad del África Meridional para el Desarrollo no incluye ninguna referencia a la Declaración de la OIT de 1998. Sin embargo, hace referencia a los principales Convenios de la OIT, como los Convenios números 29 y 105 (sobre el trabajo forzoso), números 87 y 98 (sobre la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva), números 100 y 111 (sobre la discriminación) y número 138 (sobre la edad mínima de admisión al empleo).

Recuadro 1.1 Derechos laborales de los trabajadores migrantes

A diferencia del comercio, la migración de los trabajadores poco cualificados tiende a desplazarse en una única dirección: de los países en desarrollo a los países desarrollados. Este patrón migratorio ha motivado que haya pocos intereses coincidentes entre las economías emisoras y receptoras¹, lo que en parte explica la limitada inclusión de disposiciones sobre los derechos de los trabajadores migrantes y la creciente inclusión de cláusulas relativas a la seguridad y la movilidad en los acuerdos comerciales². Dada la importancia que cobra la protección laboral de los trabajadores migrantes en los acuerdos comerciales, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sugirió que los Estados incluyeran referencias explícitas a los instrumentos internacionales de derechos humanos y de trabajo en todos los acuerdos comerciales³. A partir de 2009, en los acuerdos comerciales de la Unión Europea y del Canadá se han incluido cada vez con mayor frecuencia disposiciones relativas a los trabajadores migrantes:

- Disposiciones sobre los trabajadores migrantes en los acuerdos comerciales de la UE: en el seno de la UE, las disposiciones sobre trabajadores migrantes suelen formar parte de los acuerdos políticos, y no tanto de los acuerdos de libre comercio o de los pilares comerciales/zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo incluidos en el marco de los acuerdos de asociación⁴. No obstante, el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú y el pilar político del Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania contienen referencias directas a los derechos de los trabajadores migrantes. Las disposiciones relativas a los trabajadores migrantes forman parte del cuerpo del texto de dichos acuerdos.
- Disposiciones sobre los trabajadores migrantes en los acuerdos comerciales del Canadá: desde 2009 todos los acuerdos comerciales del Canadá (firmados y vigentes) contienen disposiciones relativas a los trabajadores migrantes, integradas en acuerdos complementarios sobre cuestiones laborales (acuerdos de cooperación laboral). Estas disposiciones incluyen cláusulas antidiscriminatorias relacionadas con las condiciones laborales de los trabajadores migrantes y actividades de cooperación en lo que respecta de la promoción de las normas del trabajo. En el caso del acuerdo de libre comercio entre el Canadá y Jordania, las disposiciones contemplan también la cooperación en la gestión de los programas de trabajadores temporales extranjeros.
- El Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG o CETA, por sus siglas en inglés) entre el Canadá y la UE:⁵ en 2011, la UE realizó una evaluación *ex ante* de la incidencia de los acuerdos comerciales en la UE y el Canadá en lo que se refiere a sus aspectos económicos y sociales. A partir de esta evaluación se concluyó que, dada la situación económica del Canadá y de la mayoría de los Estados Miembros de la UE, habría menos demanda de movilidad de trabajadores entre el Canadá y la UE, incluso en el caso de los trabajadores de alta cualificación (pág. 375). A pesar de ello, en la evaluación se abogaba por que ambas partes promovieran y garantizaran la no discriminación contra los trabajadores migrantes (pág. 137). En el capítulo sobre comercio y trabajo (art. 23.3 (2 (c))) se incluye una referencia específica a los trabajadores migrantes.

¹ Jurje y Lavenex (2014, pág. 5) explican que los intereses de los países en desarrollo (emisores) son, por ejemplo, la exportación de trabajadores poco cualificados y sus consiguientes beneficios, mientras que los intereses de los países desarrollados (receptores) guardan más relación con la inmigración económica cualificada y la flexibilidad de los derechos de residencia. ² Naciones Unidas (2016, pág. 6); Jurje y Lavenex (2014, pág. 19). En los acuerdos comerciales se establecen tres tipos de cláusulas de migración: i) cláusulas de seguridad relativas al compromiso de las partes para combatir la migración irregular, a la cooperación en la readmisión de los migrantes ilegales y a la cooperación en la migración circular para el desarrollo; ii) cláusulas laborales relativas a la no discriminación de los trabajadores migrantes como, por ejemplo, el artículo

276 del Acuerdo Comercial entre La Unión Europea y Colombia y el Perú y el artículo 17 del Acuerdo de Asociación la Unión Europea y Ucrania; y iii) disposiciones sobre la movilidad de los proveedores de servicios (según el modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) y la movilidad de trabajadores, considerada como una libertad fundamental (EU, Mercado Común del Sur (MERCOSUR)) o como medio para avanzar la liberalización del comercio y la integración económica (NAFTA, Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)). ³ Naciones Unidas (2016, pág. 6). ⁴ Se trata de los siguientes acuerdos de asociación: UE-Colombia y el Perú, UE-América Central, UE-República de Moldavia, UE-Georgia y UE-Ucrania. ⁵ El AECG se firmó el 30 de octubre de 2016.

¿Cuál ha sido la eficacia de las disposiciones laborales en la mejora de las condiciones de trabajo?

Todavía no se ha estudiado suficientemente la eficacia de las disposiciones laborales, fundamentalmente dada la dificultad que entraña establecer una relación directa entre tales disposiciones y las condiciones de trabajo. Para que las disposiciones laborales se materialicen en condiciones de trabajo en el ámbito de la empresa, primero deben incidir a nivel institucional impulsando, por ejemplo, cambios legislativos y reglamentarios. Estos resultados intermedios tendrían después una incidencia más directa en las condiciones de trabajo a nivel empresarial. Además de que resulta muy complejo cuantificar una relación directa de este tipo, los datos disponibles en muchos países son escasos (véase el capítulo 4). En consecuencia, hay una falta notable de investigaciones empíricas en esta materia.

A pesar de las dificultades, se han llevado a cabo algunos estudios empíricos que dejan traslucir ciertos resultados incipientes. Según un estudio de la OIT, las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales facilitan el acceso al mercado de trabajo, sobre todo para las mujeres en edad de trabajar. Los acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales incrementan las tasas de participación en la fuerza de trabajo en 1,6 puntos porcentuales respecto de los acuerdos comerciales que carecen de tales disposiciones (OIT, 2016). Dado que la incidencia es mayor para las mujeres, la brecha de género en cuanto a las tasas de participación en la fuerza de trabajo se reduce en 1,1 puntos porcentuales. Una posible explicación de la incidencia positiva de las disposiciones laborales en la tasa de participación en la fuerza de trabajo es que la sensibilización y el diálogo sobre políticas en materia de disposiciones laborales pueden suscitar expectativas de mejora en las condiciones de trabajo. Además, habida cuenta de la importancia que se concede a la no discriminación en las disposiciones laborales, estas pueden incentivar en una mayor proporción la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

En el mismo estudio se observó la incidencia positiva de las disposiciones laborales respecto de la igualdad de género en el ámbito nacional. Por ejemplo, según un estudio sobre el sector textil de Camboya, las disposiciones laborales incluidas en el Acuerdo Bilateral del Textil entre Camboya y los Estados Unidos y su programa de ejecución fueron determinantes para reducir la brecha salarial por razón de género en ese sector, cifrada en el 30 por ciento antes del acuerdo y en el 6 por ciento tras su adopción y ejecución, lo que supone una reducción global del 80 por ciento. Dado que la brecha salarial en otros sectores manufactureros permaneció invariable, su reducción en el sector textil puede atribuirse a la disposición laboral y a su programa de ejecución.

A pesar de los datos que se han ido recabando, la inclusión generalizada de disposiciones laborales es un fenómeno relativamente reciente. Por lo tanto, sería deseable disponer de más estudios empíricos sobre este asunto.

Conclusiones

La creciente tendencia a incluir disposiciones laborales en los acuerdos comerciales se refleja en el aumento, en términos absolutos y relativos, de estas disposiciones desde 2008. Paralelamente, también se ha ampliado el ámbito de aplicación de las disposiciones laborales, que ya no solo se remiten a las normas fundamentales del trabajo, sino que comprenden asimismo otros instrumentos de la OIT y varios mecanismos de cooperación y de diálogo.

Habida cuenta de la variación regional observada en las tendencias, se requiere más investigación sobre la eficacia de estos mecanismos. Entre otros aspectos, es preciso realizar análisis a nivel institucional para comprender mejor los siguientes factores: en primer lugar, de qué manera las disposiciones laborales pueden promover las normas internacionales del trabajo a través del desarrollo de las capacidades no solo de las instituciones nacionales, sino también de la sociedad civil y las empresas; y, en segundo lugar, cómo se puede lograr que esa labor de promoción incida de modo más directo en la obtención de mejores resultados laborales en el ámbito de la empresa.

Bibliografía citada

- Burgoon, B. 2004. «The rise and stall of labor linkage in globalization politics», *International Politics*, vol. 41, págs. 196-220.
- Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL). 2009. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2009* (Ginebra).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2015. *World employment and social outlook 2015: The changing nature of jobs* (Ginebra).
- . 2016. *Studies on Growth with Equity: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (Ginebra).
- Jurje, F. y Lavenex, S. 2014. «Trade agreements as venues for “Market Power Europe”? The case of immigration policy», *Journal for Common Market Studies*, vol. 52, núm. 2, págs. 320-336.
- Naciones Unidas. 2016. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes acerca de los efectos de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales en los derechos humanos de los migrantes* (Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, 32º período de sesiones, A/HRC/32/40). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/091/22/PDF/G1609122.pdf?OpenElement> [24 de noviembre de 2016].
- Van den Putte, L. y Orbie, J. 2015. «EU bilateral trade agreements and the surprising rise of labour provisions», *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 31, núm. 3, págs. 263-284.

Bibliografía complementaria

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. *Estudios sobre el crecimiento con equidad: Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra).
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Banco Mundial; Organización Mundial del Comercio (OMC). 2004. *Background Paper for Trade and Migration Seminar*, Ginebra, del 4 al 5 de octubre (Ginebra). Disponible en: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/Trade_2004_04051004/seminar%20docs/background.pdf [24 de noviembre de 2016].
- Lucas, Robert E.B. 2008. *International labor migration in a globalizing economy*, Trade, Equity and Development Program, No. 92 (Washington, Carnegie Endowment for International Peace).
- Taran, P. y Geronimi, E. 2002. «Globalization, labour and migration: Protection is paramount», comunicación presentada en la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: *Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas*, Santiago de Chile, del 20 al 22 de noviembre (Chile). Disponible en: <https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/2/11302/ptaran.pdf> [24 de noviembre de 2016].

CAPÍTULO 2

EL COMERCIO Y LAS NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO*

Resumen

- La relación entre el comercio y el trabajo está en el origen de la creación de la OIT y la OMC.
- Desde la Declaración Ministerial de Singapur, de 1996, en la que se renovó el compromiso de la OMC con las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, la OIT ha ratificado dos declaraciones fundamentales que tienen en cuenta explícitamente el vínculo entre comercio y trabajo. Se trata de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998, y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008.
- A medida que los acuerdos bilaterales y plurilaterales de comercio han incorporado disposiciones laborales que hacen referencia a los instrumentos de la OIT, los Estados Miembros han recurrido cada vez más a la ayuda de esta Organización para cumplir sus compromisos con respecto a las normas internacionales del trabajo en el contexto de los acuerdos comerciales.

¿Cuál es el contexto histórico de la relación entre el comercio y las normas del trabajo?

Algunos textos del siglo XVIII que tratan sobre la relación entre el comercio y las normas del trabajo ponen de manifiesto la importancia de estas normas para conseguir una ventaja competitiva¹. En particular, el escritor Jacques Necker, ministro francés de finanzas, advirtió que solo sería posible obtener una ventaja competitiva basada en la precarización de los derechos laborales si los países actuaban de forma aislada².

A comienzos del siglo XIX, a este razonamiento económico se le dotó de un contenido moral en forma de obligación, que fue impulsada por algunos activistas sociales durante la Revolución Industrial, con el

propósito de mejorar el bienestar de los trabajadores y se traduciría en «un afán caritativo de imponer restricciones al *laissez-faire* en lo que se refiere a las condiciones laborales»³. Entre estos activistas cabe citar al galés Robert Owen, que en 1817 reivindicó la jornada de ocho horas, y a otras figuras europeas como Charles Hindley, Edouard Ducpétiaux, J.A. Blanqui, Louis René Villermé y Daniel Le Grand. Este último redactó, desde 1844, varios proyectos dirigidos a los gobiernos, sobre todo para proteger a los trabajadores de las consecuencias de una competencia internacional basada en la disparidad de condiciones laborales entre los países⁴.

En los albores del siglo XX algunas economías avanzadas de Europa ya habían hecho algunos esfuerzos para establecer reglas del juego equitativas, basadas en la institucionalización de unas condiciones mínimas de trabajo y derechos laborales adoptados de común

* Marva Corley-Coulibaly, Departamento de Investigaciones de la OIT; y Tilotama Puri, abogada internacional y experta en políticas.

¹ Véase Servais (2009) y Charnovitz (1988).

² Servais (2009).

³ *Ibid.*, pág. 21.

⁴ Von Potobsky y De La Cruz (1990).

acuerdo entre los interlocutores comerciales⁵. Entre 1890 y 1897, por ejemplo, se celebró una serie de conferencias internacionales a las que asistió un amplio grupo de representantes de las economías europeas, formado por trabajadores públicos, diplomáticos, académicos y empresarios. En las conferencias se analizaron las condiciones de trabajo y se propuso la creación de una legislación laboral internacional, así como la constitución de una asociación internacional para la protección de los trabajadores.

Estas reflexiones contribuyeron de manera esencial a la creación de la OIT y a la formulación de sus principios fundacionales, tal como se recogen en la Declaración de Filadelfia de 1944⁶. En la Declaración de Filadelfia se afirma que, a fin de alcanzar la paz permanente y la justicia social, la Organización tiene la responsabilidad de examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico o financiero.

También se celebraron importantes debates sobre la relación entre el comercio y las normas de trabajo en las etapas fundacionales de los marcos legales y las organizaciones de comercio internacional; entre ellos, la Carta de La Habana, de 1948, que propuso la creación de la Organización Internacional de Comercio, y la creación de la OMC en 1994. De hecho, en el artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se incluye una excepción relativa a las normas laborales inaceptables⁷.

Estos últimos planteamientos sobre el comercio y el trabajo han sido bastante controvertidos, pero los consensos alcanzados han contribuido a impulsar el debate. Además, estas plataformas han abierto la puerta a la integración del comercio y las normas del trabajo en programas más amplios de crecimiento y desarrollo, concebidos de modo general o específico. Se abordará esta cuestión en el resto del capítulo.

⁵ Por ejemplo, Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Gran Bretaña y Suiza.

⁶ Valticos (1977).

⁷ Así se infiere de las excepciones previstas para proteger la moral pública (párrafo a) del artículo XX); la salud y la vida de las personas (párrafo b) del artículo XX), y para adoptar medidas relativas a los artículos fabricados en las prisiones (párrafo e) del artículo XX). Las principales condiciones de aplicación son la necesidad, la proporcionalidad y que la medida no constituya un medio de discriminación injustificable.

¿Cuáles son los mandatos institucionales pertinentes?

Declaración Ministerial de Singapur

En la Declaración Ministerial de Singapur de 1996 se alcanzó un consenso sobre comercio y trabajo. Concretamente, se reafirmó el compromiso de los Miembros de la OMC, en el marco multilateral de comercio, con las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas.

El recorrido hacia este consenso es un punto de partida interesante para el presente análisis.

La Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en 1996 fue la primera conferencia ministerial de la organización recién creada, pero no fue el primer debate sobre el vínculo entre comercio y trabajo en el seno de la OMC.

- En una reunión anterior, celebrada en Marrakech dos años antes con el objeto de constituir la organización, los Estados Unidos y Francia presentaron una iniciativa concertada para exigir la introducción de una cláusula social en las relaciones de comercio⁸.
- La cláusula social hacía referencia a la introducción de restricciones al comercio si no se eliminaban las formas más extremas de explotación laboral en los países exportadores⁹.
- Como la cláusula social no contó con el apoyo de los demás Miembros de la organización, no se adoptó tal decisión¹⁰.

El debate de la cláusula social se abordó de modo más estratégico en la reunión de Singapur de 1996. Por un lado, un bloque de economías desarrolladas, formado por Francia, Noruega y los Estados Unidos, se mostró a favor. Asimismo, la oposición se organizó en torno a un grupo de países en desarrollo (principalmente

⁸ Sutherland (1998), pág. 92.

⁹ Esta cláusula podría haber adoptado diversas formas: exclusión de los acuerdos preferenciales; contingentes restrictivos u obstáculos al comercio; elevación de los aranceles; o suspensión temporal (Lim, 2005).

¹⁰ De hecho, el único seguimiento del que se tiene constancia en relación con este asunto es una breve referencia en la lista de cuestiones del Presidente, en la que se afirma que se podría llegar a plantear en el programa de trabajo de la OMC (Leary, 1997).

los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Argentina, el Brasil, la India y el Pakistán), apoyado también por el Reino Unido y Australia, cuya principal preocupación era que las normas del trabajo pudieran servir como pretexto para imponer medidas proteccionistas¹¹.

Al final se alcanzó una solución de compromiso. En la Declaración Ministerial de Singapur, adoptada en 1996, se afirmaba lo siguiente:

- El renovado compromiso de la OMC de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas¹².
- La OIT es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas.
- La utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas debe ser rechazada.
- La ventaja comparativa de los países, en particular la de los países en desarrollo con bajos niveles salariales, no debe cuestionarse en absoluto.
- Las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración¹³.

En esta declaración se manifestaba claramente el compromiso de los Estados Miembros de respaldar las normas del trabajo, en calidad de Miembros de la OMC, y se sentaban las bases de la colaboración con la OIT. Sin embargo, las propuestas posteriores de la UE¹⁴ para establecer un Foro permanente de trabajo OIT/OMC conjunto sobre asuntos comerciales, laborales y relacionados con la globalización, y de los Estados Unidos y el Canadá para establecer un grupo de trabajo de la OMC sobre las dimensiones comerciales, de desarrollo, sociales y ambientales de las decisiones políticas encontraron una fuerte resistencia en la tercera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Seattle en 1999¹⁵.

¹¹ Van Grastek (2013); SUNS (1996).

¹² En el artículo XX del GATT ya se hace referencia a las normas del trabajo.

¹³ Conviene señalar que, en aquel momento, no había ninguna colaboración significativa entre la OMC y la OIT (Van Grastek, 2013).

¹⁴ Mandato de la UE para la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle. Véase también el anexo a la Comunicación de la Comisión Europea sobre las normas fundamentales del trabajo (2001).

¹⁵ Véase, por ejemplo, OCDE (2000a; 2000b) y OMC (2001).

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

En 1998, poco después de la adopción de la Declaración Ministerial de Singapur, la OIT adoptó la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Este nuevo instrumento se creó con la intención de consolidar la ejecución de los principios y derechos asociados que se consideran fundamentales para la justicia social. Compromete a los Miembros de la OIT a respetar y hacer cumplir las normas fundamentales del trabajo como derechos humanos, aun cuando no hayan ratificado los convenios pertinentes de la OIT¹⁶.

Esta fue la segunda gran declaración de principios y políticas de la OIT (después de la Declaración de Filadelfia). Las normas fundamentales del trabajo consagradas en la Declaración son las siguientes:

- la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición efectiva del trabajo infantil;
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Desde una perspectiva que, de forma notoria, toma en consideración el vínculo entre comercio y trabajo, en la Declaración se subraya que: i) estas normas no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas; y que ii) no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país.

Además, en el Seguimiento de la Declaración se establece un mecanismo de examen en la OIT para supervisar el proceso encaminado a la ratificación de las normas fundamentales del trabajo.

¹⁶ Estos principios se corresponden con los acordados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, y plasmados en la Declaración de Copenhague sobre desarrollo social y en el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Naciones Unidas, 1995).

De este modo, por su condición de Miembros de la OIT, la mayoría de los países se comprometió a respetar y a promover las normas fundamentales del trabajo, así como a informar periódicamente de sus avances con respecto a estas obligaciones. De hecho, la Declaración de 1998 constituye el modelo de referencia común de las normas laborales en la mayoría de los acuerdos comerciales.

La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa

En el siglo XXI, la OIT reafirmó su mandato con respecto al vínculo entre comercio y trabajo y adoptó la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, la tercera gran declaración de principios y políticas de la OIT y de sus Miembros sobre la consecución de la justicia social. La Declaración sobre la justicia social reafirmó el mandato de la OIT en una era de globalización y políticas laborales, económicas y comerciales estrechamente interrelacionadas. En concreto, la Declaración sobre la justicia social:

- reafirma el compromiso, recogido en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de que i) las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas, y añade que ii) la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima;
- requiere que, previa solicitud, la OIT pueda proporcionar asistencia a los Miembros que deseen promover el trabajo decente en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales, siempre y cuando sean compatibles con sus obligaciones respecto de la OIT.

Conviene señalar que la Declaración de 2008 no se limita a las normas fundamentales del trabajo, sino que abarca todos los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente, incluso los referidos a la protección social, el diálogo social y el empleo.

Pese al incipiente consenso sobre la relación del comercio y el trabajo, la inclusión de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales despierta recelos en algunos países. Aunque las disposiciones laborales contenidas en

los acuerdos comerciales difieren de la cláusula social en cuanto a su alcance y ámbito de aplicación, gran parte del debate sobre el comercio y el trabajo se ha centrado en argumentos similares a los de la cláusula social. Las disposiciones laborales subrayan la importancia de los mecanismos de cooperación, tales como el desarrollo de capacidades y el diálogo social. Además, los mecanismos de ejecución se basan en una amplia diversidad de instrumentos, entre los que figura también el diálogo social.

¿Siguen siendo válidos los principales argumentos a favor y en contra de las disposiciones laborales?

Los principales ejes del debate sobre el vínculo entre el comercio y las normas del trabajo se refieren a consideraciones económicas, políticas y de derechos humanos, con especial hincapié en los aspectos económicos.

Desde una perspectiva económica, el núcleo de la controversia estriba en si las normas del trabajo son necesarias para establecer reglas del juego equitativas. Por un lado, los detractores de las disposiciones laborales sostienen que no son necesarias, porque la competencia en sí redundará en la mejora de las normas del trabajo. Según aquellos que defienden estas posiciones, la libre competencia puede, a corto plazo, producir cierta desorganización del mercado de trabajo, pero será un efecto transitorio. Con el tiempo, las condiciones laborales mejorarán, a medida que el crecimiento económico genere más empleo y mejores resultados en materia de trabajo decente. Desde esta perspectiva, se considera que las disposiciones laborales distorsionan el mercado¹⁷.

Por otro lado, los partidarios de la inclusión de disposiciones laborales aducen que los mercados deben operar en un marco de normas y reglamentos. Según este argumento, la intervención está justificada porque el crecimiento no genera automáticamente mejores resultados en materia de trabajo decente. Desde esta perspectiva, las disposiciones laborales son necesarias para corregir

¹⁷ Véase, por ejemplo, Lim (2005) y Langille (1994).

las deficiencias del mercado con respecto a la consecución de resultados en cuanto al trabajo decente¹⁸.

La discrepancia gira en torno a las siguientes cuestiones:

- **Ventaja comparativa:** los detractores sostienen que las normas del trabajo, al incrementar los costos laborales, socavan la ventaja comparativa de los países en desarrollo de bajos salarios, un factor del que dependen para fomentar la exportación y atraer inversiones extranjeras directas. Los partidarios aducen que el respeto de los derechos fundamentales del trabajo promueve las condiciones generales de desarrollo y crecimiento sostenible. Además, la vulneración de las normas fundamentales del trabajo no puede servir como justificación de una ventaja comparativa legítima.
- **Distorsión del comercio y del empleo:** Según la teoría neoclásica del comercio, al distorsionar los mercados, las disposiciones laborales provocan, en última instancia, la reducción del comercio y el empleo. Sin embargo, los partidarios de las disposiciones laborales afirman que la teoría neoclásica del comercio no tiene en cuenta la posibilidad del desempleo inducido por el comercio y el excedente de mano de obra existente en los países de bajos salarios, que ha mantenido los salarios de los trabajadores poco cualificados en niveles relativamente bajos.
- **Proteccionismo:** Algunos consideran que las disposiciones laborales son una forma de proteccionismo encubierto de los países con niveles elevados de salario, principalmente como reacción ante las presiones competitivas de los países con bajos salarios. Los detractores apuntan que las disposiciones laborales no pueden ser una forma de proteccionismo si se aplican de modo no discriminatorio y si no se utilizan para crear una restricción encubierta del comercio¹⁹.

Por lo que se refiere a la merma de la ventaja comparativa y al perjuicio para el comercio, los escasos datos empíricos de que se disponen tienden a mostrar evidencia en sentido contrario. La mayoría de los estudios sobre la cuestión muestra que el respeto de las normas fundamentales no incide negativamente en las exportaciones ni en la inversión. Además, en los estudios se

ha observado que las normas fundamentales del trabajo generan algunos beneficios indirectos que pueden impulsar el crecimiento económico y mejorar los resultados en materia de desarrollo:²⁰

- Un importante estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), publicado en 1996 y actualizado en 2000²¹, concluye que los países que mejoran las condiciones laborales no lo hacen a costa de sus resultados en materia de exportaciones. En realidad, bien al contrario, las normas fundamentales del trabajo favorecen el desarrollo económico y los países que respetan dichas normas superan más fácilmente la transición hacia la liberalización del comercio.
- Las investigaciones de la OIT ponen de manifiesto que los acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales impulsan el comercio en la misma medida que los acuerdos desprovistos de tales disposiciones²². El estudio pertinente a este respecto concluye que un acuerdo de comercio que contiene disposiciones laborales aumenta el valor del comercio en un 28 por ciento en promedio, mientras que un acuerdo de comercio sin disposiciones laborales lo aumenta en un 26 por ciento²³.
- Los datos empíricos indican que los países con condiciones laborales muy precarias reciben escasa inversión extranjera directa y que, si bien las normas del trabajo supuestamente aumentan el costo laboral, este efecto suele compensarse con efectos positivos en costos no laborales que suelen ser muy apreciados por los administradores de las empresas multinacionales, como la productividad y la buena gobernanza²⁴.
- Los datos empíricos correspondientes a 104 países muestran que las normas fundamentales del trabajo inciden positivamente en el PIB per cápita²⁵.

Otros estudios anteriores refutaban la tesis que establece que las normas del trabajo no influyen negativamente en el comercio. Sin embargo, la mayoría de estos trabajos se

¹⁸ Véase, por ejemplo, Lim (2005).

¹⁹ Véase GATT, artículo XX.

²⁰ Véase también el capítulo 15 de este informe y DiCaprio (2005).

²¹ OCDE (1996 y 2000b).

²² OIT (2016a).

²³ Estas cifras no difieren entre sí de modo estadísticamente significativo.

²⁴ Elliott y Freeman (2003).

²⁵ Bazillier (2008).

basaba en análisis de normas laborales en general, y no de las normas fundamentales del trabajo, a las que suelen remitirse las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales²⁶. Ahora bien, en un artículo reciente se constata que, en determinadas circunstancias, las cláusulas laborales de los acuerdos comerciales pueden reducir el efecto de promoción del comercio, aunque tal circunstancia ocurre específicamente en los países de ingresos medios, sobre todo cuando su socio y contraparte en el acuerdo comercial es un país de ingresos altos²⁷.

¿Qué otras consideraciones se tienen en cuenta?

Al margen de las motivaciones económicas, algunos sostienen que el respeto de los derechos laborales es una obligación moral. En este sentido, los derechos del trabajo no son una cuestión meramente laboral, sino que puede entenderse como una cuestión de derechos humanos y una cuestión de gobernanza y de desarrollo inclusivo y sostenible.

De hecho, existe un consenso casi universal en cuanto al reconocimiento de las normas fundamentales del trabajo como derechos humanos, tal como se refleja a menudo en los instrumentos de derechos humanos. Es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Algunos analistas sostienen que el planteamiento basado en los derechos humanos puede debilitar los derechos laborales, al limitar el marco a una lista específica de derechos, eludiendo otros derechos laborales importantes²⁸. En cambio, otros reconocen la importancia de las normas fundamentales del trabajo como derechos habilitantes que posibilitan que los trabajadores reivindiquen otros derechos²⁹. A partir del

desarrollo de este argumento se ha llegado a afirmar que la libertad de asociación es, en concreto, la clave de la consecución de los derechos humanos³⁰.

Sobre la cuestión de la gobernanza, la inclusión y el desarrollo sostenible, en el informe de 2004 de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización se recomienda adoptar un enfoque más amplio respecto de la interrelación entre comercio y trabajo, teniendo en cuenta dimensiones más amplias del desarrollo socioeconómico y la dimensión de la gobernanza. Apunta en esta misma dirección la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que respalda un sistema multilateral de comercio abierto, basado en normas y equitativo, en el marco del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.

Más recientemente, se ha abordado la interrelación del comercio y el trabajo en el marco de un sistema de gobernanza apropiado para lograr una mayor coherencia entre los resultados económicos y el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. En las resoluciones y conclusiones de la Comisión para el Trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, adoptadas en la 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2016, se recomendaba que los gobiernos debían «[C]onsiderar la posibilidad de incluir los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los acuerdos comerciales, teniendo en cuenta que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas»³¹.

Conclusiones

A lo largo de los veinte últimos años las disposiciones laborales han adquirido un protagonismo cada vez mayor en los acuerdos comerciales, desde un único compromiso vinculante documentado en 1994 hasta un total de 77 vigentes en 2016. La gran mayoría de los acuerdos que contienen disposiciones laborales se remite

²⁶ OCDE (2000a).

²⁷ Kamata (2014).

²⁸ Véase, por ejemplo, Alston (2005) y Langille (1994).

²⁹ Maupain (2005).

³⁰ Naciones Unidas (2016), OIT (2012) y OIT (2013).

³¹ OIT (2016b, párrafo 16 h).

a los instrumentos de la OIT, como la Declaración de 1998, el Programa de Trabajo Decente y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa³².

Impulsados por las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales, los Estados Miembros han solicitado, de manera cada vez más asidua, la asistencia de la OIT para cumplir con sus compromisos contraídos respecto de las normas internacionales del trabajo. Las solicitudes se refieren a la asistencia técnica sobre las normas y prácticas laborales y la aplicación de los compromisos en materia de control, diálogo y solución de conflictos³³, así como a las evaluaciones de la incidencia del comercio en el mercado de trabajo y las respuestas de política eficaces. Si prosigue la tendencia a vincular el comercio con el trabajo, es previsible que aumente la demanda de asistencia de la OIT en estas cuestiones.

En realidad, la vinculación del comercio con las condiciones laborales es solo uno de los instrumentos para promover las normas del trabajo. La coherencia de las políticas sobre las dimensiones sociales de la globalización y el comercio es asimismo importante, e incumbe también a otras organizaciones internacionales.

La OIT, en el contexto de su mandato, ha colaborado con la OMC en proyectos conjuntos de investigación sobre el comercio y los mercados de trabajo, con la finalidad de promover una globalización más socialmente sostenible forjando vínculos más sólidos entre las políticas comerciales, laborales y sociales³⁴. La aplicación de la Agenda 2030 brinda también una oportunidad de colaboración con otras organizaciones internacionales para proporcionar asesoramiento integrado en materia de políticas en el contexto del desarrollo inclusivo y sostenible.

Bibliografía citada

- Alston, P. 2005. «Facing up to the complexities of the ILO's core labour standards agenda», *The European Journal of International Law*, vol. 15, núm. 13.
- Bazillier, R. 2008. «Core labor standards and development: Impact on long-term income», *World Development*, vol. 36, núm. 1, págs. 17-38. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/4918637_Core_Labor_Standards_and_Development_Impact_on_Long-Term_Income [23 de octubre de 2016].
- Charnovitz, S. 1988. «La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 107, núm. 1, págs. 69-94.
- . 2000. «The International Labour Organization in its second century», en J.A. Frowein y R. Wolfrum (directores de la publicación): *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, págs. 147-184. Disponible en: http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_charnovitz_4.pdf [23 de octubre de 2016].
- DiCaprio, A. 2005. «Are labor provisions protectionist? Evidence from nine labor-augmented U.S. trade arrangements», *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 26, núm. 1, págs. 1-34.
- Doumbia-Henry, C. y Gravel, E. 2006. «Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, núm. 3, págs. 207-232.
- Elliott, K.A. y Freeman, R.B. 2003. *Can labor standards improve under globalization?* (Washington, Peterson Institute for International Economics).
- Comisión Europea. 2001. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: Promover las normas fundamentales del trabajo y mejorar la gobernanza social en el contexto de la mundialización*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:c11909> [26 de enero de 2017].

³² OIT (2016c).

³³ OIT (2016c).

³⁴ Véase, por ejemplo, OIT y OMC (2007, 2009 y 2011).

-
- Kamata, I. 2014. *Regional Trade Agreements with Labor Clauses: Effects on labor standards and trade*, RIETI Discussion Paper Series 14-E-012.
- Langille, B. 1994. «Labour Standards in the Globalized Economy and the Free Trade/Fair Trade Debate», en W. Sengenberger y D. Campbell (directores de la publicación): *International Labour Standards and Economic Interdependence*, págs.329-356. (Ginebra, OIT).
- Leary, V.A. 1997. «The WTO and the social clause: Post-Singapore», *European Journal of International Law*, vol. 8, núm. 1, págs.118-122.
- Lim, H. 2005. *The Social Clause: Issues and challenges*. Disponible en: http://training.itcilo.it/actrav_cdrom1/english/global/guide/hoelim.htm [23 de octubre de 2016].
- Mah, J.S. 1997. «Core labour standards and export performance in developing countries», *The World Economy*, vol. 20, núm. 6, págs.773-785.
- Maupain, F. 2005. «Revitalization not retreat: The real potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights», *European Journal of International Law*, vol. 16, núm. 3, págs.439-465. Disponible en: <http://www.ejil.org/article.php?article=303&issue=16> [23 de octubre de 2016].
- Naciones Unidas. 1995. *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/54/PDF/N9511654.pdf?OpenElement> [26 de enero de 2017].
- . 2016. *Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Asamblea General, 71.ª reunión, A/71/385. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/287/19/PDF/N1628719.pdf?OpenElement> [23 de octubre de 2016].
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el objetivo estratégico relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_182958.pdf [26 de enero de 2017].
- . 2013. *Diálogo social*, informe VI, Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_211063.pdf [26 de enero de 2017].
- . 2016a. *Studies on Growth with Equity: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (Ginebra).
- . 2016b. *Informes de la Comisión sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro: Resolución y conclusiones presentadas para su adopción por la Conferencia. Resolución propuesta relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*. Actas Provisionales, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión.
- . 2016c. *Cláusulas laborales en los acuerdos comerciales: tendencias recientes y pertinencia para la OIT*, Informe sometido al Consejo de Administración, GB.328/POL/3 (Ginebra).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Organización Mundial del Comercio (OMC). 2007. *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas* (Ginebra).
- . 2009. *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo* (Ginebra).
- . 2011. *Making globalization socially sustainable* (Ginebra).
- Organización Mundial del Comercio (OMC), 2001. *Comercio y normas del trabajo. Un tema delicado para muchos gobiernos Miembros de la OMC*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/brief_s/brief16_s.htm [27 de enero de 2017].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 1996. *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade* (París). Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/trade-employment-and-labour-standards_9789264104884-en#.WAX8CK0cS70#page1 [23 de octubre de 2016].

—. 2000a. *International trade and core labour standards*, documento de políticas, octubre. Disponible en: <http://www.oecd.org/tad/1917944.pdf> [23 de octubre de 2016].

—. 2000b. *International trade and core labour standards* (París). Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/international-trade-and-core-labour-standards_9789264188006-en#.WAX8ua0cS70#page2 [23 de octubre de 2016].

Puri, T. *Linkage between international trade agreements and labour clauses: case study of India*, manuscrito inédito.

Servais, J. M. 2009. *International labour law* (Países Bajos, Kluwer Law International).

South-North Development Monitor (SUNS). 1996. *South countries oppose social clause at WTO*. Disponible en: <http://www.sunsonline.org/trade/process/lookup/1996/06210096.htm> [23 de octubre de 2016].

Sutherland, J. 1998. «International Trade and the GATT/WTO Social Clause: Broadening the Debate», *Queensland University of Technology Law Journal*, vol. 14, págs. 83-107.

Valticos, N. 1977. *Derecho Internacional del Trabajo*. Editorial Tecnos (España).

Van Grastek, C. 2013. *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio* (Ginebra, Organización Mundial del Comercio). Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/historywto_s.pdf [23 de octubre de 2016].

Von Potobsky, G. y De La Cruz, H. B. 1990. *La Organización Internacional del Trabajo*. (Buenos Aires, Editorial Astrea).

Bibliografía complementaria

Barry, C. y Reddy, S.G. 2006. «International trade and labor standards: A proposal for linkage», *Cornell International Law Journal*, vol. 39, núm. 3, págs. 545-639.

Hafner-Burton, E.M. 2009. *Forced to be good: Why trade agreements boost human rights* (Ithaca, Cornell University Press).

Kaufmann, C. 2007. *Globalisation and labour rights: The conflict between core labour rights and international economic law*. (Oxford y Portland, Hart).

Kolben, K. 2006. «The new politics of linkage: India's opposition to the workers' rights clause», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, núm. 1, págs. 225-259.

—. 2007. «Integrative linkage: Combining public and private regulatory approaches in the design of trade and labor regimes», *Harvard International Law Journal*, vol. 48, núm. 1.

Kucera, D. (director). 2007. «Qualitative indicators of labour standards: Comparative methods and applications», *Social Indicators Research Series*, vol. 30 (Springer).

Mantouvalou, V. «Are labour rights human rights?», *European Labour Law Journal*, vol. 3, núm. 2, págs. 151-172. Disponible en: <http://www.academia.edu/1402570/Mantouvalou-AreLabourRightsHumanRights> [23 de octubre de 2016].

Witte, J.M. 2008. *Realizing core labor standards: The potential and limits of voluntary codes and social clauses* (Easchborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)).

CAPÍTULO 3

VÍNCULOS ENTRE COMERCIO Y TRABAJO: VISIÓN GENERAL DE LA TEORÍA Y LA EVIDENCIA EMPÍRICA*

Resumen

- En conjunto, según se desprende de la bibliografía existente, la incidencia del comercio en los resultados del mercado de trabajo no puede generalizarse y depende en gran medida de los factores institucionales.
- Los efectos del aumento de los intercambios comerciales en la creación de empleo parecen ligeramente positivos a nivel global, si bien se observa una considerable variación entre países, sectores y empresas.
- Por lo que respecta a la repercusión del comercio sobre el empleo informal y sobre la desigualdad salarial, los planteamientos teóricos son divergentes, pero los estudios empíricos apuntan mayoritariamente a un aumento en ambos casos.

¿Cuál es la relación entre el comercio y los resultados del mercado de trabajo?

La cuestión de la incidencia de la globalización y del creciente número de acuerdos comerciales sobre el mercado de trabajo suscita varias dudas:¹

- El aumento de los intercambios comerciales ¿crea más empleo?
- ¿Afecta el comercio a la calidad de los empleos, en lo que atañe a la informalidad y los salarios, entre otros aspectos?

No parece haber consenso en ninguna de las dos cuestiones, pues tanto los académicos como el público en general expresan opiniones discordantes. Es importante determinar en qué consiste esta interacción, ya que solo sobre la base de este conocimiento será posible formular políticas más específicas, capaces de aumentar los beneficios del comercio para todos.

Con ese propósito, en este breve capítulo se examina la relación entre el comercio y los diversos aspectos del mercado de trabajo, según se infiere de la literatura teórica y empírica².

No obstante, es difícil extraer una conclusión general a partir de los diversos estudios publicados por motivos como los siguientes:

- En primer lugar, las conclusiones se ven ampliamente determinadas por las premisas utilizadas por el investigador en relación, por ejemplo, al pleno empleo, la competencia perfecta o los rendimientos a escala constantes.
- En segundo lugar, los indicadores utilizados (por ejemplo, para dar cuenta del comercio, los aranceles o los volúmenes de exportaciones e importaciones) pueden variar y afectar a los resultados.
- En tercer lugar, la elección de modelos de equilibrio general computable u otras técnicas econométricas, como análisis de series temporales o diferencias en diferencias, dará lugar a distintas conclusiones.

* Pelin Sekerler Richiardi, Departamento de Investigaciones de la OIT.

¹ Este breve capítulo se centra en la incidencia del comercio desde una perspectiva económica. En lo que se refiere a su incidencia en las normas de trabajo, véase el capítulo 2.

² Véase una perspectiva de conjunto en Jansen, Peters y Salazar-Xirinachs (2011).

Lo más importante es que de los estudios se deduce que las condiciones específicas de cada país (como el mercado de trabajo y las instituciones sociales) cobran importancia en la determinación de cómo afecta el comercio al mercado de trabajo³.

Sobre la base de las investigaciones publicadas, pueden aducirse sólidos argumentos a favor de la incidencia tanto positiva como negativa del comercio en diversos aspectos del mercado de trabajo. El objetivo del presente apartado es ofrecer un resumen de cada uno de esos argumentos.

Comercio y creación de empleo desde una perspectiva teórica

El planteamiento teórico con respecto a la incidencia del comercio en el empleo ha evolucionado notablemente durante los tres últimos decenios.

- La teoría tradicional del comercio⁴ y, hasta tiempos recientes, también las teorías modernas compartían premisas basadas en mercados de trabajo absolutamente flexibles con pleno empleo, y solo podían explicar el comercio intersectorial (el comercio de bienes diferentes). Por lo tanto, se prestaba atención a la variación del empleo entre sectores como consecuencia del comercio, lo que suponía que, a largo plazo, la tasa de desempleo no se veía afectada por el comercio. Este marco no permitía explicar los cambios observados en el número total de trabajadores empleados a nivel global.
- En cambio, teorías más recientes han explorado otros mecanismos y han abierto nuevas vías para indagar la incidencia del comercio en la creación de empleo desde diversas perspectivas. Por ejemplo, los estudios sobre comercio intrasectorial⁵ y heterogeneidad de empresas⁶ ofrecen la posibilidad de examinar los intercambios de bienes similares incluidos en un mismo sector, en tanto que tienen en cuenta las diferencias de productividad de las distintas empresas.

³ Véase, por ejemplo, Milberg y Winkler (2011).

⁴ Según el modelo de Heckscher-Ohlin, los países se especializan en la producción de bienes basados en sus factores más abundantes.

⁵ Helpman y Krugman (1985).

⁶ Melitz (2003).

Además, los estudios que presuponen mercados de trabajo imperfectos (como los modelos de búsqueda y los de salarios de eficiencia)⁷ permiten integrar el desempleo directamente en el modelo teórico y se alejan de la hipótesis del pleno empleo.

Sin embargo, en conjunto, los estudios teóricos describen una compleja y ambigua relación entre el comercio y el desempleo⁸.

Comercio y creación de empleo desde una perspectiva empírica

Los estudios empíricos, que tienden a basarse en las teorías más recientes, han examinado la variación de los niveles de empleo. Sus conclusiones dibujan un panorama más nítido: una relación positiva entre el comercio y la creación de empleo o, a la inversa, una relación negativa entre el comercio y la tasa de desempleo, a nivel global⁹. Sin embargo, a semejanza de lo observado en los estudios teóricos, los estudios empíricos también muestran una considerable heterogeneidad entre países y sectores.

Varios estudios ponen de manifiesto que la globalización da lugar a una mayor probabilidad de caer en desempleo y a la destrucción de empleo, en particular en la industria manufacturera y en la agricultura, pero los efectos divergen de un país a otro¹⁰. Otros estudios, utilizando simulaciones de equilibrio general computable¹¹, estiman ganancias de empleo neto que superan la destrucción de empleo. Sus resultados muestran que el empleo total en los seis países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN por sus siglas en inglés) examinados en el estudio aumentará en términos absolutos, principalmente gracias al sector agrario, si bien podrían existir pérdidas en otros sectores, como el

⁷ Davis y Harrigan (2011); Egger y Kreckemeier (2009); Mortensen y Pissarides (1994).

⁸ Belenkiy y Riker (2015); Görg (2011).

⁹ Véase, por ejemplo Dutt, Mitra y Ranjan (2009); Felbermayr, Larch y Lechthaler (2013); Ibsen, Warzynski y Westergård-Nielsen (2009).

¹⁰ Véanse, por ejemplo, los estudios de Weisbrot, Stephan y Sammut (2014) sobre la agricultura en México; Peluffo (2013) sobre la industria manufacturera en el Uruguay; y Treffer (2004) sobre la industria manufacturera en los Estados Unidos.

¹¹ Plummer et al. (2014)

de procesamiento de alimentos, sobre todo en Indonesia y en la República Democrática Popular Lao.

Más allá de las diferencias entre sectores y países, también existen resultados que sugieren tanto creación como destrucción de empleo dentro de los mismos sectores. La explicación de esta dinámica se halla, por un lado, en las variaciones de la demanda de trabajo según el grado de capacitación (alta y baja capacitación)¹² y, por otro lado, en los diversos tipos de empresas (empresas de alta productividad y de baja productividad)¹³. Por ejemplo, en un estudio se constata una considerable pérdida de empleos de trabajadores poco cualificados en los Estados Unidos en los años ochenta a raíz de la deslocalización¹⁴. A tenor de los resultados de otro estudio, tras la liberalización del comercio en el Brasil aumentó la productividad, pero las empresas de alta productividad y los exportadores contrataron a menos trabajadores y realizaron más despidos de lo normal, lo que elevó la tasa de desempleo¹⁵.

Por último, si observamos los resultados en distintos períodos podemos ver que se ha llegado a conclusiones diferentes y en cierto modo opuestas. Por ejemplo, si bien los efectos del comercio en el empleo a largo plazo pueden ser positivos, a corto plazo las cuantiosas pérdidas de empleo pueden generar costos de ajuste elevados¹⁶. Además de la variación del número de empleos, algunos estudios describen los efectos en cuanto a la variación de la calidad del empleo, como ocurre en el caso del empleo informal.

Comercio y empleo informal desde una perspectiva teórica

Una de las preguntas relevantes estaría relacionada con la incidencia del aumento del comercio en el empleo informal. Se trata de una cuestión de gran calado, ya que en muchos países en desarrollo abundan los trabajadores que realizan su actividad en la economía informal. Desde un punto de vista teórico, el comercio puede

incidir en la informalidad de modo negativo y positivo, dependiendo de los mecanismos que intervengan.

Así, por una parte, el incremento de la competencia extranjera puede aumentar la probabilidad de que los trabajadores formales sean despedidos¹⁷. Por otro lado, como las empresas exportadoras están más sujetas a supervisión (los productos exportados pasan por el control aduanero), tal circunstancia puede disuadirlas de contratar a trabajadores informales¹⁸.

Comercio y empleo informal desde una perspectiva empírica

Al igual que las investigaciones teóricas, los estudios empíricos también han generado resultados de diverso signo, aunque apuntan en mayor medida a un aumento de la informalidad¹⁹. Los estudios muestran de forma dominante que una mayor competencia de las importaciones incide negativamente en la formalidad del empleo, aumentando la informalidad. Otros sostienen que el aumento de los intercambios comerciales puede reducir la informalidad, al expulsar del mercado a las empresas informales menos productivas y al favorecer que las empresas modernicen sus tecnologías y mejoren las condiciones de trabajo²⁰. No obstante, en conjunto, se observa que la existencia de instituciones del mercado de trabajo es el factor determinante que define la relación entre el comercio y el empleo informal²¹.

El comercio y la desigualdad salarial desde una perspectiva teórica

Otra cuestión importante es la posible incidencia del comercio en la distribución salarial.

- La teoría tradicional sugiere que el comercio incrementa el rendimiento real del factor más abundante en un país dado²². Según este postulado, en

¹² Véase Crinò (2010) sobre la deslocalización de los servicios en Italia.

¹³ Véanse referencias en Melitz y Redding (2014).

¹⁴ Ebenstein, Harrison, McMillan y Phillip (2009).

¹⁵ Menezes-Filho y Muendler (2007).

¹⁶ Véanse referencias en Görg (2011).

¹⁷ Goldberg y Pavcnik (2003).

¹⁸ Paz (2014).

¹⁹ Véase una relación de estudios en Munro (2011) y véase también Acosta y Montes-Rojas (2013).

²⁰ Véase Aleman-Castilla (2006) por lo que respecta a la repercusión del TLCAN en México.

²¹ Goldberg y Pavcnik (2003).

²² Teorema de Stolper-Samuelson.

el contexto del libre comercio cabría esperar que los ingresos de los trabajadores cualificados aumentaran en las economías avanzadas, ensanchando la brecha salarial, mientras que en los países en desarrollo se debería observar el fenómeno opuesto. Sin embargo, con el aumento de la desigualdad salarial en la mayoría de los países en desarrollo y avanzados desde los años ochenta, la teoría tradicional se vio en contradicción con la realidad. De la misma forma, se ha observado que el aumento de la brecha salarial también se ha producido entre trabajadores similares (no solo entre trabajadores cualificados y poco cualificados).

- Para explicar dichas tendencias, las nuevas teorías apuntan a las disparidades a nivel de empresa y a las fricciones del mercado de trabajo²³. Lo que se desprende es que probablemente no el comercio no tiene un efecto unidireccional en la desigualdad y que otros factores, como las diferencias a nivel de empresa y las respuestas institucionales, son cruciales para determinar los efectos del comercio²⁴.

El comercio y la desigualdad salarial desde una perspectiva empírica

Desde un punto de vista empírico, numerosos estudios coinciden en que el aumento del comercio conduce a una mayor desigualdad²⁵. En el caso de los acuerdos comerciales, las observaciones apuntan también un efecto positivo del comercio en la dispersión salarial, o al menos no detectan ninguna repercusión significativa en cuanto a la reducción de la desigualdad.

No obstante, algunos sostienen que la magnitud de este efecto es relativamente pequeño si se compara con la incidencia positiva del cambio tecnológico en el trabajo cualificado²⁶. Aunque esta parece ser la posición

dominante actual, algunos estudios señalan que es difícil separar los efectos del comercio y la tecnología, en tanto que están estrechamente interrelacionados. Otros sostienen que, dado que el comercio puede modificar los métodos de producción de las empresas y acelerar el cambio tecnológico, la incidencia del cambio tecnológico a favor del trabajo cualificado sobre la desigualdad tiene su origen precisamente en el comercio²⁷.

Hay también evidencia empírica que apunta a que la generalización de las cadenas mundiales de suministro (actividades de deslocalización y externalización) ejerce una presión mayor sobre la desigualdad²⁸.

*Comercio y género*²⁹

Desde una perspectiva de género, varios estudios constatan que la liberalización del comercio crea oportunidades de empleo para las mujeres y puede reducir la brecha salarial de género en algunas circunstancias, sobre todo en las economías avanzadas³⁰. Este resultado podría tener su origen en un aumento de la productividad de las mujeres trabajadoras causada por una aceleración del comercio o en un aumento general de la demanda de trabajado poco cualificado, sobre todo en los países en desarrollo. También podría entenderse como un efecto secundario del mayor reconocimiento de los derechos económicos de las mujeres³¹.

No obstante, las diferencias y barreras salariales para las mujeres que se incorporan al mercado de trabajo son persistentes. A este respecto, muchos estudios ponen de relieve que otros factores, tales como las competencias, las diferencias empresariales y sectoriales y las condiciones específicas de cada país, son cruciales para determinar en qué medida las mujeres se benefician del comercio³².

²³ Helpman, Itskhoki y Redding (2010); Egger y Kreckemeier (2009); Goldberg y Pavcnik (2007).

²⁴ Helpman, Itskhoki y Redding (2011); Pavcnik (2011).

²⁵ Feenstra y Hanson (2001); Krugman (2008); OCDE (2013); Rosnick (2013).

²⁶ Véase, por ejemplo, Jaumotte, Lall y Papageorgiou (2013); Katz y Autor (1999).

²⁷ Krugman, Obstfeld y Melitz (2012), pág. 96.

²⁸ Pavcnik (2011).

²⁹ Véase también el capítulo 12.

³⁰ Klein, Moser y Urban (2010); Oostendorp (2009).

³¹ Neumayer y Soysa (2011).

³² Aguayo-Tellez (2011); Juhn, Ujhelyi y Villegas-Sanchez (2014); Korinek (2005); Tejani y Milberg (2010).

Conclusiones comunes y consideraciones en materia de política

De los estudios examinados se desprende que las conclusiones sobre los efectos del comercio en los resultados del mercado de trabajo no son generalizables. Varios estudios sostienen que esos resultados dependen en gran medida de factores institucionales³³.

No obstante, sí cabría extraer algunas conclusiones comunes: la globalización puede aumentar la tasa de rotación del personal y provocar que los trabajadores pierdan el empleo y cambien de sector, sobre todo a corto plazo; por otro lado, aquellos trabajadores que pierden el empleo necesitan apoyo para reincorporarse al mercado de trabajo; por último parece haber consenso en que la globalización afecta a ciertos grupos, como el de los trabajadores poco cualificados, más que a otros.

Estas conclusiones indican que unas políticas adecuadas podrían contribuir a aumentar y a distribuir más equitativamente los beneficios del comercio internacional. En este sentido son pertinentes, por ejemplo, las políticas nacionales en materia de mercado de trabajo y protección social universal, capaces de atender las necesidades de los grupos más afectados por la globalización. No obstante, una dificultad específica que surge en el contexto de la globalización es la participación de una amplia diversidad de empresas y marcos nacionales, lo que hace esencial la coordinación a nivel internacional. A este respecto, uno de los interrogantes planteados ha sido el de cómo conseguir que la inclusión, cada vez más extendida, de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales sirva para que los beneficios del comercio repercutan en todos los trabajadores.

Bibliografía citada

- Acosta, P. y Montes-Rojas, G. 2013. *Informal jobs and trade liberalisation in Argentina*, Department of Economics Discussion Paper No. 13/10 (Londres, University of London). Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/cty/dpaper/13-10.html> [24 de octubre de 2016].
- Aguiar-Tellez, E. 2011. *The impact of trade liberalization policies and FDI on gender inequalities: A literature review*, Background Paper for World Development Report 2012: Gender equality and development (Banco Mundial). Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9220/WDR2012-0009.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [24 de octubre de 2016].
- Aleman-Castilla, B. 2006. *The effect of trade liberalization on informality and wages: Evidence from Mexico*, CEP Discussion Paper No. dp0763 (Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science). Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/cep/cepdp/dp0763.html> [24 de octubre de 2016].
- Amiti, M. y Davis, D.R. 2012. «Trade, firms, and wages: theory and evidence», *Review of Economic Studies*, vol. 79, núm. 1, págs. 1-36.
- Belenkiy, M. y Riker, D. 2015. «Theory and empirical evidence linking international trade to unemployment rates», *Journal of International Commerce and Economics* (mayo de 2015). Disponible en: https://www.usitc.gov/publications/332/journals/vol_vii_article1_theory_and_empirical_evidence.pdf [24 de octubre de 2016].
- Crinò, R. 2010. «Employment effects of service offshoring: Evidence from matched firms», *Economics Letters*, vol. 107, núm. 2, págs. 253-256. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2010.01.039> [24 de octubre de 2016].
- Davis, D.R. y Harrigan, J. 2011. «Good jobs, bad jobs, and trade liberalization», *Journal of International Economics*, vol. 84, núm. 1, págs. 26-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2011.03.005> [24 de octubre de 2016].

³³ Amiti y Davis (2012); Milberg y Winkler (2011); OCDE (2011).

Dutt, P., Mitra, D., y Ranjan, P. 2009. «International trade and unemployment: Theory and cross-national evidence», *Journal of International Economics*, vol. 78, núm. 1, págs. 32-44. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2009.02.005> [24 de octubre de 2016].

Ebenstein, A., Harrison, A., McMillan, M., y Phillips, S. 2009. *Estimating the impact of trade and offshoring on American workers using the current population surveys*, Working Paper No. 15107 (National Bureau of Economic Research). Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/15107.html> [24 de octubre de 2016].

Egger, H. y Kreickemeier, U. 2009. «Firm Heterogeneity and the Labor Market Effects of Trade Liberalization», *International Economic Review*, vol. 50, núm. 1, págs. 187-216. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2354.2008.00527.x> [24 de octubre de 2016].

Feenstra, R. y Hanson, G. 2001. *Global production sharing and rising inequality: A survey of trade and wages*, Working Paper No. 8372 (National Bureau of Economic Research). Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8372> [24 de octubre de 2016].

Felbermayr, G.J., Larch, M. y Lechthaler, W. 2013. «Unemployment in an Interdependent World», *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 5, núm. 1, págs. 262-301.

Goldberg, P. y Pavcnik, N. 2003. «The response of the informal sector to trade liberalization», en *Journal of Development Economics*, vol. 2, núm. 2, págs. 463-496. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(03\)00116-0](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00116-0) [24 de octubre de 2016].

—. 2007. «The effects of the Colombian trade liberalization on urban poverty», *NBER Chapters*, págs. 241-290 (National Bureau of Economic Research). Disponible en <https://ideas.repec.org/h/nbr/nberch/0106.html> [24 de octubre de 2016].

Görg, H. 2011. «Globalization, offshoring and jobs», en M. Bacchetta y M. Jansen (directores de la publicación): *Making globalization socially sustainable* (Ginebra, OIT/OMC), págs. 21-47.

Helpman, E., Itskhoki, O. y Redding, S. 2010. «Inequality and unemployment in a global economy», *Econometrica*, vol. 78, núm. 4, págs. 1239-1283.

—. 2011. *Trade and labor market outcomes*, Working Paper No. 16662 (National Bureau of Economic Research). Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w16662> [24 de octubre de 2016].

Helpman, E. y Krugman, P. 1985. *Market structure and foreign trade: Increasing returns, imperfect competition, and the international economy*. Cambridge, MIT Press. Disponible en: <https://mitpress.mit.edu/books/market-structure-and-foreign-trade> [24 de octubre de 2016].

Ibsen, R., Warzynski, F., y Westergård-Nielsen, N. 2009. *Employment growth and international trade: A small open economy perspective*, Working Paper No. 09-9 (University of Aarhus, Aarhus School of Business, Department of Economics). Disponible en: https://ideas.repec.org/p/hhs/aareco/2009_009.html [31 de octubre de 2016].

Jansen, M., Peters, R. y Salazar-Xirinachs, J.M. (directores de la publicación). 2011. *Trade and Employment, from Myths to Fact* (Ginebra, OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_162297.pdf [31 de octubre de 2016].

Jaumotte, F., Lall, S. y Papageorgiou, C. 2013. «Rising income inequality: technology, or trade and financial globalization?», *IMF Economic Review*, vol. 61, núm. 2, págs. 271-309. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/imfer.2013.7> [31 de octubre de 2016].

Juhn, C., Ujhelyi, G., y Villegas-Sanchez, C. 2014. «Men, women, and machines: How trade impacts gender inequality», *Journal of Development Economics*, vol. 106, págs. 179-193. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.09.009> [24 de octubre de 2016].

Katz, L.F. y Autor, D.H. 1999. «Changes in the wage structure and earnings inequality», en *Handbook of Labor Economics*, págs. 1463-1555 (Elsevier). Disponible en: <https://ideas.repec.org/h/eee/labchp/3-26.html> [24 de octubre de 2016].

Klein, M.W., Moser, C., y Urban, D.M. 2010. *The contribution of trade to wage inequality: The role of skill, gender, and nationality*, NBER Working Paper No. 15985 (National Bureau of Economic Research). Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/15985.html> [24 de octubre de 2016].

-
- Korinek, J. 2005. *Trade and gender: Issues and interactions*. OECD Trade Policy Papers (París, OCDE). Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/workingpaper/826133710302> [24 de octubre de 2016].
- Krugman, P., Obstfeld, M., y Melitz, M. 2012. *International Economics* (Boston, Pearson Education).
- Krugman, P. 2008. «Trade and wages, reconsidered», *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 39, núm. 1, págs. 103-154.
- Melitz, M.J. 2003. «The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity», *Econometrica*, vol. 71, núm. 6, págs. 1695-1725.
- Melitz, M.J. y Redding, S.J. 2014. «Chapter 1 – Heterogeneous firms and trade», en E. Helpman, K. Rogoff y G. Gopinath (directores de la publicación): *Handbook of International Economics*, vol. 4, págs. 1-54 (Elsevier). Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B978044454314100001X> [24 de octubre de 2016].
- Menezes-Filho, N.A. y Muendler, M.-A. 2007. *Labor reallocation in response to trade reform*, CESifo Working Paper Series No. 1936 (Múnich, CESifo Group). Disponible en: https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_1936.html.
- Milberg, W. y Winkler, D. 2011. «Actual and perceived effects of offshoring on economic insecurity: the role of labour market regimes», en M. Bacchetta y M. Jansen (directores de la publicación): *Making globalization socially sustainable* (Ginebra, OIT/OMC), págs. 147-198.
- Mortensen, D.T. y Pissarides, C.A. 1994. «Job creation and job destruction in the theory of unemployment», *Review of Economic Studies*, vol. 61, núm. 3, págs. 397-415.
- Munro, L. 2011. *A Literature Review on Trade and Informal Labour Markets in Developing Countries*, OECD Trade Policy Working Paper No. 132.
- Neumayer, E. y Soysa, I.D. 2011. *Globalization and the empowerment of women: an analysis of spatial dependence via trade and foreign direct investment*, LSE Research Online Documents on Economics No. 30792 (London School of Economics and Political Science). Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/ehl/lserod/30792.html> [24 de octubre de 2016].
- Oostendorp, R.H. 2009. «Globalization and the gender wage gap», *The World Bank Economic Review*, vol. 23, núm. 1, págs. 141-161. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/wber/lhn022> [31 de octubre de 2016].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2011. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en> [24 de octubre de 2016].
- . 2013. *Interconnected economies: Benefiting from global value chains* (OECD Publishing). Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf> [24 de octubre de 2016].
- Pavcnik, N. 2011. «Globalization and within-country income inequality», en M. Bacchetta y M. Jansen (directores de la publicación): *Making globalization socially sustainable* (Ginebra, OMC/OIT), págs. 233-259.
- Paz, L.S. 2014. «The impacts of trade liberalization on informal labor markets: A theoretical and empirical evaluation of the Brazilian case», *Journal of International Economics*, vol. 92, núm. 2, págs. 330-348.
- Peluffo, A. 2013. «Assessing Labor Market Impacts of Trade Opening in Uruguay», *SpringerPlus*, vol. 2, núm. 219. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/2193-1801-2-219> [24 de octubre de 2016].
- Plummer, M.G., Petri, P.A. y Zhai, F. 2014. *Assessing the impact of ASEAN economic integration on labour markets*, ILO Working Paper No. 486351 (OIT).
- Rosnick, D. 2013. *Gains from Trade? The net effect of the Trans-Pacific Partnership Agreement on U.S. wages* (Washington, Center for Economic and Policy Research). Disponible en: <http://www.cepr.net/documents/publications/TPP-2013-09.pdf> [24 de octubre de 2016].

Tejani, S. y Milberg, W. 2010. *Global defeminization? Industrial upgrading, occupational segmentation and manufacturing employment in middle-income countries*, SCEPA Working Paper No. 2010-1 (Nueva York, Schwartz Center for Economic Policy Analysis). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGENDER/Resources/Global-Defeminization.pdf> [24 de octubre de 2016].

Trefler, D. 2004. «The Long and Short of the Canada–U.S. Free Trade Agreement», en *American Economic Review*, vol. 94, núm. 4, págs. 870-895.

Weisbrot, M., Stephan, L. y Sammut, J. 2014. *Did NAFTA help Mexico? An assessment after 20 years*. Washington, Center for Economic and Policy Research. Disponible en: <http://www.cepr.net/documents/nafta-20-years-2014-02.pdf> [24 de octubre de 2016].

Bibliografía complementaria

Bacchetta, M. y Jansen, M. (directores de la publicación). 2011. *Making globalization socially sustainable* (Ginebra, OMC/OIT). Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/glob_soc_sus_e.pdf [24 de octubre de 2016].

Harrison, A., McLaren, J. y McMillan, M. 2011. «Recent perspectives on trade and inequality», *Annual Review of Economics*, vol. 3, núm. 1, págs. 261-289. Disponible en: <http://doi.org/10.1146/annurev.economics.102308.124451> [24 de octubre de 2016].

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Skills for trade and economic diversification description*. Disponible en: http://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_171814/lang-en/index.htm [10 de noviembre de 2016].

Lee, E. y Vivarelli, M. (directores de la publicación). 2005. *Understanding globalization, employment and poverty reduction* (Basingstoke y Nueva York, Palgrave Macmillan).

Lippoldt, D. (director). 2012. *Policy priorities for international trade and jobs* (OCDE). Disponible en: <http://www.oecd.org/site/tadicite/50258009.pdf> [24 de octubre de 2016].

Paz, L.S. 2014. «The impacts of trade liberalization on informal labor markets: A theoretical and empirical evaluation of the Brazilian case», *Journal of International Economics*, vol. 92, núm. 2, págs. 330-348.

SEGUNDA PARTE
DISPOSICIONES LABORALES EN ACUERDOS
COMERCIALES: SU APLICACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN
DE LAS PARTES INTERESADAS

CAPÍTULO 4

EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS DISPOSICIONES LABORALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES*

Resumen

- Las disposiciones laborales pueden entenderse como una combinación de diversas intervenciones de política destinadas a promover las normas del trabajo entre los interlocutores comerciales. Las intervenciones de política más importantes relacionadas con las disposiciones laborales se dan en los siguientes ámbitos: medidas previas a la ratificación, cooperación técnica, seguimiento o vigilancia, solución de diferencias e incentivos o desincentivos económicos.
- Para evaluar los efectos de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales se ha establecido una distinción entre efectos intermedios y finales: los efectos finales se refieren a la mejora de los derechos laborales y de las condiciones de trabajo de los trabajadores, mientras que los pasos intermedios consisten en cambios jurídicos o institucionales.
- Los efectos intermedios de las disposiciones laborales pueden medirse a través de la mejora de la capacidad de las administraciones públicas, de las partes interesadas y de las empresas para promover, respetar y hacer cumplir las normas laborales.

Disposiciones laborales: ¿hay discrepancias en cuanto al concepto de eficacia?

El número de acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales ha aumentado considerablemente durante los dos últimos decenios. Por lo general, esas disposiciones establecen unas normas mínimas en materia de condiciones de trabajo y derechos laborales, y pueden abarcar también un marco de cooperación, vigilancia y resolución de conflictos formulado de diversas formas. Aunque existen claras similitudes entre las disposiciones laborales incluidas en los distintos acuerdos comerciales, su contenido puede variar considerablemente como consecuencia de los diferentes enfoques y contextos nacionales. Su uso cada vez más extendido, junto con la mencionada diversidad de

enfoques, hace importante explorar la eficacia de las disposiciones laborales.

Hasta el momento se han investigado diversos aspectos de la eficacia, entre los que podríamos enumerar, entre otros, el papel de la solución de diferencias¹, la incidencia de determinadas normas del trabajo², los cambios institucionales y organizativos con respecto a la ejecución de la legislación laboral³ y el papel de los actores de la sociedad civil⁴, entre otros factores.

En estos estudios se han aplicado distintos métodos. Unos se basan en análisis estadísticos⁵, mientras que otros

* Jonas Aissi, Rafael Peels y Daniel Samaan, Departamento de Investigaciones de la OIT.

¹ Nolan García (2009); OIT (2013); Vogt (2014); Bazillier y Rana (próxima publicación).

² Samaan y López (próxima publicación); Raess y Sari (próxima publicación).

³ Delpech (2013); Dewan y Ronconi (2014).

⁴ Van den Putte (2015).

⁵ Häberli *et al.* (2012); Kim (2012); Postnikovoy Bastiaens (2013); Samaan y López (próxima publicación); Bazillier y Rana (próxima publicación).

desarrollan enfoques cualitativos⁶. Además, se observa cierta divergencia en cuanto al concepto de eficacia utilizado en este contexto: ¿eficacia en relación a qué?

A pesar de las posibles discrepancias, muchos de esos estudios parciales pueden examinarse desde una perspectiva común⁷. El objetivo de este breve capítulo es presentar un marco general y multidisciplinar para el análisis y la medición de la eficacia de las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales.

¿Cómo evaluar los efectos de las disposiciones laborales en la promoción de los derechos laborales y en la mejora de las condiciones de trabajo?

La discusión sobre cómo promover los derechos laborales y las condiciones de trabajo a través de la inclusión de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales se desarrolla en torno a dos cuestiones. En primer lugar, se distinguen cuatro pilares que son esenciales para entender las disposiciones laborales y para evaluar su eficacia. En segundo lugar, este marco de discusión concede un lugar preeminente a la idea de capacidad y muestra cómo ciertas intervenciones de política pueden aumentar la capacidad de las administraciones públicas, de los sindicatos, de las organizaciones de empleadores y de otros integrantes de la sociedad civil y de las empresas para promover, respetar y hacer cumplir los derechos laborales y las condiciones de trabajo.

A fin de evaluar la eficacia de las intervenciones de política relacionadas con las disposiciones laborales se pueden tomar en consideración los cuatro pilares siguientes:⁸

1. *Desglosar las disposiciones laborales en sus (cinco) principales mecanismos de política:* i) medidas previas a la ratificación, en virtud de las cuales las partes

acuerdan introducir ciertos cambios jurídicos y/o institucionales antes de que el acuerdo entre en vigor; ii) cooperación técnica, que proporciona recursos y formación; iii) vigilancia, que puede estar dirigida a asegurar el compromiso de las administraciones públicas o de las empresas⁹; iv) solución de diferencias; e v) incentivos o desincentivos económicos, por ejemplo en forma de aumento de los contingentes a cambio de resultados sociales (figura 4.1)¹⁰.

2. *Distinguir entre efectos intermedios y efectos finales:* se establece una distinción entre efectos finales y efectos intermedios de las disposiciones laborales, siendo estos últimos de carácter más instrumental. Los efectos finales se refieren a la mejora de los derechos laborales y de las condiciones de trabajo de los trabajadores, por ejemplo a través de incrementos salariales, mientras que los pasos intermedios pueden consistir en cambios jurídicos o institucionales. Como ejemplos de estos últimos cabe citar la modificación de la legislación nacional para armonizarla con las normas internacionales de trabajo, y el aumento de las partidas presupuestarias destinadas a los organismos de inspección laboral. En el siguiente apartado se analizan en detalle estos efectos intermedios a partir del concepto de capacidad. Baste ahora con enunciar que la mejora de los organismos y administraciones de inspección de trabajo potencia la capacidad de las administraciones públicas para promover y hacer cumplir las normas laborales.
3. *Combinar medidas cuantitativas y cualitativas:* como se ha señalado anteriormente, los efectos esperados de las disposiciones laborales pueden ser multidimensionales, ya que abarcan desde los cambios institucionales y jurídicos hasta la mejora de las condiciones de trabajo (por ejemplo, el aumento salarial). Por lo tanto, dependiendo del tipo de efecto que se analice, deberán tenerse en cuenta distintos datos y métodos de análisis (cuantitativos y

⁶ Delpach (2013); Vogt (2014); Van de Putte (2015); Campling *et al.* (próxima publicación).

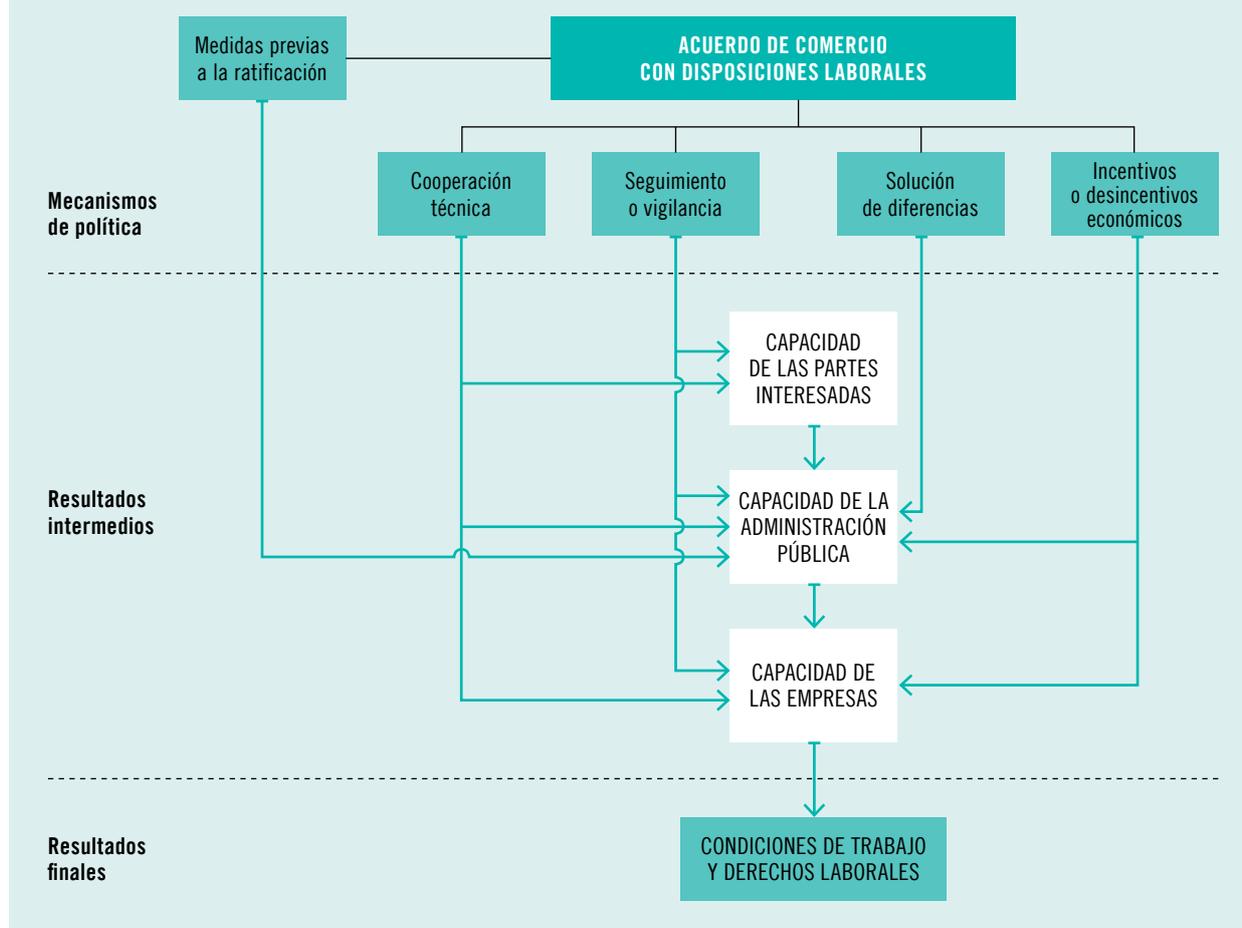
⁷ Véase también Polaski (2003); Campling *et al.* (próxima publicación).

⁸ En este capítulo se emplea el término «intervenciones de política relacionadas con las disposiciones laborales», porque algunos de los mecanismos a los que se hace referencia no forman parte, en sentido estricto, de las disposiciones laborales. Por ejemplo, aunque las medidas previas a la ratificación son una intervención de política importante para asegurar la aplicación eficaz de las disposiciones laborales, no forman parte de estas ya que no se recogen dentro del acuerdo en sí.

⁹ Aunque aquí el concepto de vigilancia se refiere principalmente al papel de las partes interesadas, cabe incluir también la vigilancia ejercida por los Estados partes, por ejemplo, a través de un comité de desarrollo sostenible.

¹⁰ Aquí se hace hincapié en las intervenciones de política que atañen específicamente al carácter internacional de los acuerdos comerciales. Por lo tanto, estos mecanismos se refieren a lo que puede hacer una parte para ayudar a la otra parte en la aplicación de las disposiciones. Otra perspectiva consistiría en examinar las posibles intervenciones de política de una de las partes para respaldar sus propios compromisos laborales contraídos en virtud de un acuerdo de comercio.

Figura 4.1 Nexos causales de varias intervenciones de política relativas a las disposiciones laborales



cuantitativos). De esta forma, los cambios de niveles salariales pueden medirse con técnicas cuantitativas más fácilmente que el cambio social. Por otro lado, los indicadores del trabajo decente y la información de los mecanismos de supervisión de la OIT pueden ser de utilidad para examinar la mejora, el deterioro o la inacción desde la perspectiva de la armonización del derecho laboral con las normas internacionales. Para estas cuestiones, probablemente son más apropiados los métodos cualitativos.

4. *Elaborar posibles explicaciones acerca de los vínculos específicos entre los mecanismos de política y los resultados:* para evaluar la eficacia global pueden combinarse los microestudios con los metaanálisis. Por ejemplo, el análisis centrado en determinados efectos, como la incidencia de la cooperación técnica sobre la capacidad de las administraciones públicas, o la incidencia de la vigilancia a nivel de empresa, puede incorporarse como uno de los elementos

de un marco analítico general que permita describir los nexos causales y evaluar los efectos.

A este respecto, un desafío fundamental consiste en identificar y entender cómo influyen en el cambio las diversas intervenciones de política. Por ello se concede preeminencia al proceso de cambio, en lugar de limitarse a medir la eficacia al nivel del beneficiario final.

¿Cómo dirigir la capacidad mejorada de las administraciones públicas, las empresas y las partes interesadas?

El punto de partida para medir los resultados de las disposiciones laborales es la figura 4.1, que describe cinco intervenciones de política y sus canales previstos de repercusión en los resultados intermedios y finales. Los resultados intermedios de las disposiciones

laborales pueden medirse a través de la capacidad mejorada al nivel de las administraciones públicas, las partes interesadas y las empresas.

La capacidad mejorada puede adoptar la forma de cambios jurídicos e institucionales, como una nueva legislación laboral, inspectores de trabajo mejor formados o mayores partidas presupuestarias destinadas a la administración competente.

Una dimensión importante de la capacidad no consiste solo en la capacidad técnica (como el presupuesto y los recursos humanos), sino también en la capacidad de las empresas y de las administraciones públicas para priorizar realmente la promoción, la observancia y la ejecución y de las normas del trabajo. Las disposiciones laborales pueden ser de enorme utilidad para fortalecer tanto la capacidad técnica como la capacidad de priorización. Por ejemplo, la cooperación técnica destinada a fortalecer la capacidad de los organismos de inspección laboral contribuye a mejorar la capacidad técnica. Además, la influencia ejercida en el espacio público de las administraciones públicas o en la estructura de incentivos de las empresas también ayuda a fomentar el cumplimiento de los derechos laborales.

La administración de trabajo tal vez posee, por ejemplo, la capacidad técnica necesaria para asegurar el cumplimiento de la legislación laboral nacional, pero puede tener un mandato limitado, puede ser objeto de injerencias de otras administraciones o puede verse influida por grupos de la sociedad a los que no les interesa tanto el cumplimiento.

Las partes interesadas, como los interlocutores sociales, desempeñan un papel decisivo en la promoción de los derechos laborales, al abogar por el cambio en las administraciones públicas y las empresas¹¹. La creación de instrumentos de vigilancia y la posibilidad de presentar demandas pueden mejorar el espacio público y ofrecer una estructura de incentivos para las administraciones públicas y las empresas.

¹¹ La expresión «partes interesadas» designa aquí un concepto genérico que comprende la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los interlocutores sociales y otros sectores. Los autores reconocen la particularidad de las organizaciones de trabajadores y empleadores, por ejemplo, respecto de las relaciones entre trabajadores y empresa, la negociación colectiva y varias formas de diálogo social, entre las que se incluye la política de comercio.

Varios casos basados en distintos acuerdos comerciales (entre Camboya y los Estados Unidos (1999), entre la UE y la República de Corea (2011) y entre los Estados Unidos y Jordania (2001)) ejemplifican la importancia de las disposiciones laborales para fortalecer la capacidad técnica de las administraciones públicas, las empresas y las partes interesadas. Encontramos también ejemplos de la influencia ejercida en el espacio político y en la estructura de incentivos con el objeto de reorientar las prioridades de los gobiernos y las empresas.

Acuerdo Bilateral del Textil entre Camboya y los Estados Unidos (CUSBTA)

El Acuerdo Bilateral del Textil entre Camboya y los Estados Unidos, que estuvo en vigor entre 1999 y 2005, es un caso único, en el sentido de que vinculó la vigilancia sistemática de las condiciones de trabajo a nivel de empresa en industria del textil con un mayor contingente de acceso a los mercados para las empresas camboyanas exportadoras¹². Aunque se preveían otras intervenciones de política, como las medidas previas a la ratificación y la cooperación técnica, cabe afirmar que el CUSBTA se centraba principalmente en abordar la capacidad a nivel de empresa y, en cambio, concedía menor prioridad a otras esferas, como la capacidad técnica o la administración pública¹³.

La inclusión de incentivos positivos verificados mediante un programa de vigilancia impulsaba directamente a las empresas a mejorar sus condiciones de trabajo. Los compradores internacionales, sensibles al riesgo para el buen nombre de sus empresas, podían tomar en consideración las condiciones de trabajo de un proveedor potencial al elegir entre distintos proveedores. Estas medidas incidían en el compromiso de las empresas de mejorar sus condiciones de trabajo, en un doble sentido: aumentando el costo de la inobservancia y compensando a las empresas cumplidoras¹⁴.

¹² Polaski (2006); Wells (2006). El estudio sobre el Acuerdo entre Camboya y los Estados Unidos, expuesto en la tercera parte de este manual, contiene una evaluación más detallada.

¹³ Samaan y López (próxima publicación).

¹⁴ Polaski (2006).

Además, como el aumento de los contingentes se otorgaba al sector en su conjunto, el Gobierno tenía un incentivo para mejorar las condiciones de trabajo en el sector textil, de gran importancia económica, y se introducía un elemento de presión entre empresas para mejorar las condiciones de trabajo¹⁵.

Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea

El capítulo de comercio y desarrollo sostenible del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea incide especialmente en la vigilancia ejercida por los actores de la sociedad civil y en el diálogo intergubernamental. Este Acuerdo no preveía reformas jurídicas o institucionales como condición previa para la ratificación, ni la aplicación de sanciones económicas en casos de inobservancia¹⁶. El mecanismo de solución de diferencias relativas a las disposiciones laborales del Acuerdo se basa en la participación de las partes interesadas, la transparencia, las consultas entre gobiernos y la posibilidad de recurrir a un grupo de expertos independiente¹⁷.

Al hacer hincapié en la vigilancia y el diálogo, este Acuerdo aplica un enfoque más indirecto con el objeto de fomentar la capacidad técnica y la priorización de los actores mayoritariamente gubernamentales para promover, observar y hacer cumplir las normas del trabajo.

Los actores de la sociedad civil participan a través de la constitución de grupos nacionales consultivos, tanto en la UE como en la República de Corea, y de un órgano transnacional (el Foro de la Sociedad Civil) en el que los integrantes de los grupos nacionales consultivos pueden reunirse y dialogar con los gobiernos como una sola voz¹⁸.

Los grupos nacionales consultivos o grupos consultivos internos son un mecanismo para promover el diálogo

social nacional y han proporcionado a los actores de la sociedad civil un canal formal para trasladar comentarios y críticas a los gobiernos. En este sentido, el Grupo Nacional Consultivo de la UE parece haber sido el más activo de los dos, ya que ha planteado cuestiones a los funcionarios de la UE, que a su vez han transmitido esas preocupaciones a los representantes del Gobierno coreano. Según algunos investigadores, la participación de los actores de la sociedad civil también tiene la capacidad de promover una mayor concienciación sobre la situación laboral en la República de Corea¹⁹.

El Foro de la Sociedad Civil, por su parte, constituye una plataforma en la que los actores de la sociedad civil de ambas partes pueden cooperar, aprender de sus respectivas estrategias y emitir dictámenes conjuntos. El diálogo entre la Comisión Europea y el Gobierno coreano sobre las normas del trabajo también ha cobrado importancia en este aspecto y se ha encauzado, fundamentalmente, a través del Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible.

Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania

El Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania es otro caso en el que los actores de la sociedad civil contribuyeron a aumentar la capacidad de las administraciones públicas para promover y asegurar el cumplimiento de las normas del trabajo.

Las intervenciones de política laboral en el ALC entre los Estados Unidos y Jordania, dirigidas tanto a la administración pública como a las empresas, subrayan la importancia de diversos tipos de vigilancia e incentivos económicos. El diálogo sobre las cuestiones laborales se ha encauzado fundamentalmente a través del Subcomité de Trabajo. Además, a semejanza del caso de Camboya, se han constituido mecanismos de vigilancia en forma de peticiones públicas y órganos consultivos de la sociedad civil, así como se ha activado un programa «Better Work» de la OIT a nivel de empresa.

¹⁵ Polaski (2006).

¹⁶ En cambio, la UE prevé poner en marcha, en colaboración con la OIT, un proyecto de cooperación técnica sobre derechos laborales en el Viet Nam antes de la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Vietnam.

¹⁷ OIT (2016).

¹⁸ Van den Putte (2015); OIT (2016).

¹⁹ Van den Putte (2015).

Aunque es difícil atribuir los resultados positivos únicamente al Acuerdo, los siguientes ejemplos ilustran su importancia.

- La publicación de un informe en el que se alegaban infracciones cometidas, tales como el impago de salarios, la trata de personas y el trabajo forzoso en el sector textil en Jordania, contribuyó notablemente, según las partes interesadas, a intensificar el compromiso gubernamental de abordar las preocupaciones laborales en Jordania²⁰.
- Sobre la base de las conclusiones de este informe, la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) presentó una reclamación al amparo de la disposición laboral. Aunque esta iniciativa no activó el mecanismo de solución de diferencias, sirvió para fortalecer el diálogo intergubernamental a través de la formación de un grupo de trabajo.
- Las reivindicaciones de la sociedad civil, denunciando las infracciones, junto con el diálogo intergubernamental, contribuyeron a elevar la importancia de las preocupaciones laborales en el sector exportador de Jordania. Como signo de la mayor firmeza de su compromiso, el Gobierno jordano elaboró un plan de acción laboral centrado en potenciar la capacidad técnica de vigilancia y ejecución.
- Además, por lo que respecta al aumento de la capacidad técnica, el Ministerio de Trabajo de Jordania ha contratado y formado a nuevos inspectores de trabajo y ha adoptado otras medidas, como los incentivos monetarios para los inspectores, con el objeto de fomentar la eficiencia y la profesionalidad.

Bibliografía citada

Aissi, J., Peels, R., y Samaan, D. Próxima publicación. «Evaluating the effectiveness of labour provisions in trade agreements – a synthesis», *International Labour Review*.

Bazillier, R. y Rana, A.T. Próxima publicación. *Social clauses in free-trade agreements: An efficient tool to improve labor standards?* Disponible en: http://www.rdw2015.org/uploads/submission/presentation/145/bazillier_rana_slides.pdf [23 Feb. 2017].

Campling, L., Harrison, J., Richardson, B., y Smith, A. Próxima publicación. «Working Beyond the Border? A New Research Agenda for the Evaluation of Labour Standards in EU Trade Agreements», *International Labour Review*.

²⁰ Sibbel (2010); OIT (2016).

Conclusiones

La decisión de las partes respecto de los mecanismos de política laboral más convenientes para promover las normas del trabajo en el marco de los acuerdos comerciales debería adoptarse, en última instancia, caso por caso. Por ejemplo, si el principal obstáculo para mejorar los derechos laborales o las condiciones de trabajo se sitúa en el nivel de la administración pública, suelen incluirse mecanismos como las prescripciones previas a la ratificación, la cooperación técnica y la solución de diferencias. En cambio, en vez de incidir en la capacidad de la administración pública, algunos mecanismos generan incentivos y desincentivos directamente en el ámbito de las empresas.

Cada uno de los enfoques tiene sus contrapartidas. Por ejemplo, los mecanismos centrados en el ámbito de la empresa pueden generar resultados rápidos, pero quizá no abordan otros problemas subyacentes potenciales relacionados con las continuas infracciones, como la debilidad de las instituciones nacionales. Idealmente, los mecanismos de política deberían complementarse entre sí de un modo que generase efectos a corto y largo plazo. En este sentido, el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil podría ser un factor importante para lograr un cambio duradero y endógeno.

-
- Delpech, Q. 2013. *The effects of the promotional dimension of the labour provisions in trade agreements: The case of CAFTA-DR*, ILO Research Department Background Paper (Ginebra). Manuscrito inédito.
- Dewan, S. y Ronconi, L. 2014. *U.S. free Trade Agreements and Enforcement of Labor Law in Latin America*, IDB Working Paper No. IDB-WP-543. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2559639> [27 de enero de 2017].
- Häberli, C., Marion, J., y Monteiro, A. 2012. *Regional trade agreements and domestic labour market regulation*, ILO Employment Working Paper No. 120.
- Kim, M. 2012. «Ex Ante Due Diligence: Formation of PTAs and Protection of Labor Rights», *International Studies Quarterly*, vol. 56, núm. 4, págs. 704-719.
- Nolan García, K.A. 2009. *Transnational advocacy and labor rights conditionality in the international trading order*. Tesis doctoral presentada en la University of New Mexico. Disponible en: <http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10329/Nolan%20Garcia%20FinalMS%20PDF%20VERSION%20Oct%206%202009.pdf?sequence=1> [27 de enero de 2017].
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. *Estudios sobre el crecimiento con equidad: Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra).
- . 2016. *Studies on Growth with Equity: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (Ginebra).
- Polaski, S. 2003. «Protecting Labor Rights through Trade Agreements: An Analytical Guide», *UC Davis Journal of International Law & Policy*, vol. 10, núm. 13.
- . 2006. «Combining global and local forces: the case of labor rights in Cambodia», en *World Development*, vol. 34, núm. 5, págs. 919-932.
- Postnikov, E. y Bastiaens, I. 2014. «Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential agreements», *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 6, págs. 923-940.
- Raess, D. y Sari, D. Próxima publicación. *A 'social clause' through the back door? Labor provisions in preferential trade agreements*.
- Samaan, D. y López, M.E. Próxima publicación. *The effectiveness of labour provisions in reducing the gender wage gap*, Working Paper (Ginebra, OIT).
- Sibbel, L. 2010. *The labour provisions in the US– Jordan Free Trade Agreement: Impact and lessons learnt*. American Bar Association. Disponible en: <http://apps.americanbar.org/labor/intlcomm/mw/papers/2010/pdf/sibbel.pdf> [27 de enero de 2017].
- Van den Putte, L. 2015. «Involving civil society in social clauses and the decent work agenda», en *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2, págs. 221-235.
- Vogt, J. 2014. «Trade and investment arrangements and labor rights», en L. Blecher, N.K. Stafford y G. Bellamy (directores de la publicación): *Corporate responsibility for human rights impact: new expectations and paradigms* (Washington, American Bar Association).
- Wells, D. 2006. «"Best Practice" in the Regulation of International Labor Standards: Lessons of the U.S.–Cambodia Textile Agreement», *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 27, núm. 3.

Bibliografía complementaria

- Baser, H. y Morgan, P. 2008. *Capacity, Change and Performance Study Report*, ECDPM Discussion Paper No. 59B.
- Elliott, K.A. 2011. «Labour Rights», en J.-P. Chauffour y J.-C. Maur (directores de la publicación): *Preferential trade agreement policies for development: A handbook*. World Bank Publications.

Government Accountability Office, Estados Unidos. 2014. *Report to congressional requesters, free trade agreements: U.S. partners are addressing labor commitments, but more monitoring and enforcement are needed*. GAO-15-160. Disponible en: <http://www.gao.gov/assets/670/666787.pdf> [27 de enero de 2017].

Kucera, D. 2007. *Qualitative indicators of labour standards: Comparative methods and applications*. Social Indicators Research Series (Springer).

Luce, S. y Turner, L. 2012. *Pre-Ratification effects of U.S. trade agreements on labor standards*, ILS Background Paper (Ginebra). Manuscrito inédito.

Manski, C.F. 1995. *Identification problems in the social sciences* (Cambridge, MA, Harvard University Press).

Peels, R. y Fino, M. 2015. «Pushed out the door, back in through the window: The role of the ILO in EU and US trade agreements in facilitating the decent work agenda», *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2.

Siroën, J.M., Arestoff-Izzo, F., Bazillier, R., Duc, C. y Granger-Sarrazin, C. 2008. *The use, scope and effectiveness of labor and social provisions and sustainable development aspects in bilateral and regional free trade agreements*. Comisión Europea.

Smith, A., Barbu, M., Campling, L., Harrison, J., y Richardson, B. 2015. «Global value chains and labour standards in European Union FTAs», nota conceptual presentada en el taller titulado «Working beyond the border: European Union trade agreements and labour standards», celebrado en la OIT (22 de septiembre).

CAPÍTULO 5

PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES*

Resumen

- Algunos países han establecido mecanismos consultivos para involucrar a las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, en la aplicación de las disposiciones laborales en el marco de los acuerdos comerciales. Esos mecanismos consisten en estructuras consultivas permanentes, mecanismos específicos de cada acuerdo y mecanismos que dan cabida a segmentos más amplios de la sociedad civil y a la ciudadanía en general.
- Los datos indican que la participación de los interlocutores sociales, al aumentar la sensibilización pública respecto de las cuestiones laborales, al impulsar el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil y al incorporar las cuestiones laborales al programa político, puede favorecer un entorno más tendente a mejorar las normas del trabajo a largo plazo.
- La eficacia será mayor si los mecanismos de diálogo están más institucionalizados y si se exige a los gobiernos una rendición de cuentas más estricta ante dichos mecanismos.

¿Por qué deben participar los interlocutores sociales en los acuerdos comerciales?

De un tiempo a esta parte se reconoce que la participación de los interlocutores sociales es un elemento importante en la negociación y aplicación de los acuerdos comerciales¹. En cierta medida, esta tendencia tiene su origen en la ampliación del objeto de reglamentación abarcado por los acuerdos comerciales (véase el recuadro 5.1), que a menudo comprenden no solo las normas del trabajo, sino también la protección medioambiental y las normas de calidad de los alimentos, junto a otras cuestiones reglamentarias².

* Lore Van den Putte, Centre for EU Studies, Ghent University (adaptado por el Departamento de Investigaciones de la OIT).

¹ Spalding (2007), Maes (2009), Nolan García (2011), Bartels (2012), Orbie *et al.* (2016), OIT (2013), Van den Putte (2015).

² OIT (2016).

Por lo que atañe a las cuestiones laborales, se han adoptado varias medidas destinadas a contar con la participación de los interlocutores sociales en la aplicación de las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales. Se trata de medidas como los mecanismos de diálogo a nivel nacional (por ejemplo, a través de la creación de grupos nacionales consultivos o grupos consultivos internos) y los foros de la sociedad civil. No obstante, los defensores de los trabajadores y otras partes interesadas han expresado su decepción por la escasa transparencia del proceso de formulación de políticas y por la limitada participación a nivel general.

A este respecto cabe plantear algunas preguntas importantes: ¿cuáles son los distintos enfoques adoptados por los países, y cuál es la eficacia de estos mecanismos en cuanto a la mejora de las normas del trabajo?

Recuadro 5.1 Evolución de la participación de las partes interesadas en los acuerdos comerciales

Durante los dos últimos decenios, se han ido ampliando progresivamente las referencias a la participación de las partes interesadas en los textos de los acuerdos comerciales. Por ejemplo, el Acuerdo entre la UE y Sudáfrica (2000) promueve el diálogo, si bien no especifica ningún mecanismo para encauzarlo. En cambio, los acuerdos comerciales más recientes suscritos por la UE establecen mecanismos de la sociedad civil tanto a nivel nacional como conjunto. En los acuerdos comerciales suscritos en el marco de un Acuerdo de Asociación más amplio se establecen también mecanismos de la sociedad civil con respecto al conjunto del acuerdo, además de los previstos para el pilar del comercio. Es el caso del Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania (2016)¹, que también dedica un capítulo completo a lo que se denomina «cooperación de la sociedad civil».

Por lo que respecta a los acuerdos comerciales estadounidenses y canadienses, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que data de 1994, sentó un precedente en cuanto a su ejecución y a la participación de los actores no estatales, pues introducía elementos que reaparecen en acuerdos posteriores, entre los que se incluyen mecanismos de presentación de informes, diálogo y rendición de cuentas.

En otros acuerdos posteriores estadounidenses y canadienses, como los suscritos entre los Estados Unidos y Jordania (2001) o entre el Canadá y Chile (1997), la participación de las partes interesadas se circunscribe a la posibilidad de establecer grupos consultivos.

Los acuerdos más recientes, como los que vinculan al Canadá con Costa Rica (2002) y a los Estados Unidos con Chile (2004), y los sucesivos acuerdos estadounidenses y canadienses también prevén procedimientos para la presentación de comunicaciones públicas. Las administraciones están obligadas a acusar recibo de dichas comunicaciones, a examinarlas y a mantener informados a los petionarios sobre su tramitación.²

En el caso de los Estados Unidos, también se añadieron disposiciones relativas a la participación de las partes interesadas en la cooperación para el desarrollo –por ejemplo, en el CAFTA–DR (2004)– y se habilitaron canales de diálogo (reuniones públicas) que no se preveían en los acuerdos anteriores. El Acuerdo de Asociación Transpacífico, aún no ratificado, impone a cada una de las partes la obligación de mantener o establecer grupos consultivos nacionales y de celebrar consultas con ellos.

A partir del Acuerdo de Comercio entre el Canadá y el Perú (2009), los acuerdos canadienses contienen también disposiciones relativas a la participación en la cooperación para el desarrollo. El Acuerdo de Cooperación laboral entre el Canadá y Honduras (2014) obliga a las partes a establecer grupos consultivos nacionales o a consultar a los grupos consultivos existentes.

¹ La zona de libre comercio de alcance amplio y profundo está operativa desde enero de 2016. ² En el caso de la UE, no se prevé ese procedimiento de comunicación. No obstante, las partes interesadas pueden participar en la resolución de conflictos, por ejemplo, interviniendo durante las consultas entre representantes gubernamentales o a través

del grupo de expertos (véanse, por ejemplo, los artículos 13.14 y 13.15 del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea y los artículos 16(5) y 17(9) del capítulo de comercio y desarrollo sostenible del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Vietnam).

¿Cuáles son los mecanismos de diálogo previstos en los acuerdos comerciales para involucrar a los interlocutores sociales?

Los modelos de participación de los interlocutores sociales pueden variar enormemente de un país a otro y en función de los tipos de acuerdos suscritos.

La participación puede encauzarse a través de comités permanentes, como el Comité Consultivo Nacional sobre las Disposiciones Laborales de los Acuerdos de Libre Comercio de los Estados Unidos, que depende del Departamento de Trabajo estadounidense, o a través de mecanismos más específicos de los acuerdos, como los grupos nacionales consultivos de la UE. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) actúa como la secretaría de los grupos nacionales consultivos.

Por lo que respecta al grado de inclusión, los órganos consultivos pueden dirigirse a un colectivo concreto, como las organizaciones de los trabajadores, o pueden ser más amplios y dar cabida a las voces de los trabajadores, los empleadores y otras partes interesadas, como los consumidores, las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos o del medio ambiente, entre otros organismos.

Además, algunos acuerdos establecen mecanismos transnacionales que prevén la creación de un foro de encuentro de los interlocutores sociales de ambos países, como el Foro de la Sociedad Civil en el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea y otros acuerdos comerciales recientes de la UE.

La constitución de órganos consultivos es obligatoria en algunos casos, como en los acuerdos más recientes de la UE, mientras que en otros es voluntaria.

Por último, la participación puede servir para intercambiar información, escuchar a los interlocutores sociales y exigir una rendición de cuentas más estricta a través de mecanismos que ofrecen datos sobre cómo se tienen en cuenta las opiniones.

Comités permanentes de las partes interesadas

Los países aplican distintos métodos para contar con la participación de las partes interesadas. En los siguientes párrafos se establece una distinción entre los modelos del Canadá, la UE y los Estados Unidos (véase el cuadro 5.1).

En el caso de los Estados Unidos, el órgano consultivo principal que examina la ejecución de las disposiciones

Cuadro 5.1 Mecanismos institucionales para la participación en los acuerdos de comercio

País	Fase de aplicación	Caracterización general
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> Comité Consultivo Nacional Permanente Se facilita información a los colectivos interesados y se consulta su opinión; mecanismo de interacción para las comunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Enfoque muy institucionalizado por grupos de colectivos interesados (por ejemplo, sindicatos) Se facilita información a los colectivos interesados y se consulta su opinión Elementos de rendición de cuentas (limitados en la práctica)
UE	<ul style="list-style-type: none"> El órgano permanente de la UE (el Comité Económico y Social Europeo) participa en la creación de grupos nacionales consultivos Creación obligatoria de órganos consultivos y promoción del diálogo entre la sociedad civil de ambas partes Se facilita y se obtiene información a través del mecanismo de observaciones del grupo nacional consultivo 	<ul style="list-style-type: none"> Se hace uso de los mecanismos transnacionales y específicos de cada acuerdo (grupos nacionales consultivos, plataforma de la sociedad civil) Se facilita información a los colectivos interesados y se consulta su opinión Elementos de rendición de cuentas (limitados en la práctica)
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo permanente existente pero no activo (Consejo Consultivo sobre el Lugar de Trabajo y los Asuntos Laborales) Mecanismo de interacción para las comunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Aunque existe un mecanismo, su uso es escaso en la práctica

laborales es el Comité Consultivo Nacional sobre las Disposiciones Laborales de los Acuerdos de Libre Comercio de los Estados Unidos, que depende del Departamento de Trabajo estadounidense y se reúne una o dos veces al año desde 2011. No se trata de un mecanismo vinculado a uno o varios acuerdos concretos, sino que engloba a todos los acuerdos comerciales estadounidenses que contienen disposiciones laborales.

En la UE, el CESE se reúne periódicamente y está compuesto de forma equilibrada por representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios y «otros grupos de interés».

En el Canadá hay un órgano permanente, el Consejo Consultivo sobre el Lugar de Trabajo y los Asuntos Laborales, en el que pueden examinarse cuestiones laborales internacionales relativas al comercio. Sin embargo, no ha vuelto a reunirse desde 2012.

Comités consultivos específicos de los acuerdos

La UE establece grupos nacionales consultivos específicos para cada acuerdo. El Grupo Nacional Consultivo constituido en el marco del acuerdo entre la UE y la República de Corea (2011) es el primero de este tipo y se ha reunido varias veces al año desde 2012. En el marco de los sucesivos acuerdos suscritos desde entonces por la UE, los respectivos grupos nacionales consultivos han acometido progresivamente su labor.

Diálogo transnacional de la sociedad civil

Los acuerdos comerciales de la UE suelen establecer mecanismos transnacionales en forma de comités consultivos conjuntos, foros de la sociedad civil o ambos tipos de órganos, en los cuales están representadas las partes interesadas de todos los interlocutores comerciales. La consecución de estos mecanismos no siempre ha sido sencilla en el pasado y el establecimiento de comités consultivos conjuntos ha tropezado con algunos escollos.

Hacia una rendición de cuentas más estricta

Las funciones y los derechos conferidos a las partes interesadas en el marco de estos mecanismos abarcan desde la facilitación de información a dichos colectivos y la expresión de sus opiniones, hasta disposiciones que establecen de forma expresa tales funciones y derechos.

Aparte de informar y consultar a las partes interesadas durante los procesos de aplicación, la UE y los Gobiernos canadiense y estadounidense se han comprometido a responder a las consultas y peticiones de las partes interesadas. Estos compromisos se plasman sobre todo en algunos acuerdos recientes de la UE. Las cláusulas de rendición de cuentas en los acuerdos estadounidenses, aunque son similares, presentan una formulación menos estricta.

A pesar de que los acuerdos comerciales suscritos por el Canadá, la UE y los Estados Unidos obligan a los gobiernos a atender las peticiones, los interlocutores sociales sostienen que no hay suficientes mecanismos formales de respuesta.

No obstante, los acuerdos canadienses y estadounidenses contienen un procedimiento de comunicación pública por el que las administraciones pertinentes están obligadas a acusar recibo de las comunicaciones presentadas por el público, a examinarlas y a mantener informados a los peticionarios sobre su tramitación. En los acuerdos comerciales suscritos por la UE no se prevé tal proceso de comunicación.

¿Cuál ha sido la eficacia con respecto a la mejora de las normas de trabajo?

Es difícil evaluar si los mecanismos de consulta han sido eficaces para promover, aplicar y hacer cumplir las normas de trabajo. Se han observado, no obstante, algunos resultados, sobre todo en forma de mayor concienciación pública sobre las cuestiones laborales, un diálogo social más fluido y una capacidad reforzada para incluir las cuestiones laborales en el programa político.

En el caso de los Estados Unidos, la repercusión de su mecanismo nacional de participación de la sociedad civil consiste, principalmente, en la intensificación del diálogo nacional y de la cooperación entre las partes interesadas de la sociedad civil y entre estos y el Gobierno.

Por ejemplo, el Comité Consultivo Nacional ha impulsado la cooperación entre las organizaciones de trabajadores y empresarios en relación con la cadena de suministro en los países del Golfo.

Además, el mecanismo estadounidense ha dado otros frutos, como una mayor concienciación pública respecto de las cuestiones laborales, gracias a la información que se facilita a las organizaciones de trabajadores con respecto a las actuaciones en las causas interpuestas al amparo de los acuerdos comerciales estadounidenses.

En el caso de la UE, los efectos de la participación de la sociedad civil son más acusados en el contexto transnacional.

Por ejemplo, en el marco del acuerdo suscrito con la República de Corea, se considera que el mecanismo transnacional fue un factor de presión determinante que indujo al Gobierno a cambiar la composición del Grupo Nacional Consultivo para que tuviera una mayor representatividad. Esto dio lugar a un diálogo más fluido entre el Gobierno de la República de Corea y las organizaciones de la sociedad civil.

Al emitir recomendaciones conjuntas, los participantes en el mecanismo transnacional han elevado ciertas cuestiones al programa político de las dos partes firmantes del acuerdo. Además, al recabar la atención de los medios de la República de Corea, el mecanismo ha contribuido a aumentar la concienciación pública sobre las cuestiones laborales.

En el caso del Canadá, parece que la implicación del Gobierno y de la sociedad civil ha sido menos intensa de lo deseable. La causa radica en varios factores, entre los que se podría destacar el uso relativamente limitado del mecanismo existente, una sensación generalizada de lo que podríamos denominar como «fatiga de la sociedad civil» y un escaso seguimiento.

Un ejemplo paradigmático, a este respecto, son los informes periódicos de derechos humanos previstos en el acuerdo de comercio entre el Canadá y Colombia, dado que algunas organizaciones cuestionaron la credibilidad de todo el proceso y se negaron a participar.

¿En qué esferas se puede mejorar?

A pesar de que los mecanismos de la sociedad civil aquí examinados han contribuido a crear un entorno general más orientado a promover las normas del trabajo, podrían adoptarse medidas para mejorar su eficacia.

En concreto, para seguir obteniendo resultados tangibles, los responsables de la formulación de políticas podrían sopesar la introducción de dos mejoras específicas.

Para empezar, habría que hacer un mayor esfuerzo para asegurar la regularidad y la continuidad de los mecanismos, impidiendo que quedasen inactivos por una sobredeterminación del contexto político general.

Además, es necesario mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos en relación a los mecanismos. A tal efecto, las administraciones podrían comprometerse a informar sobre cómo se reflejan las opiniones de los interlocutores sociales y de otras partes de la sociedad civil en la ejecución de las políticas y a habilitar los mecanismos necesarios para ello.

Bibliografía citada

- Bartels, L. 2012. *The role of civil society in monitoring free trade agreements* (Comité Económico y Social Europeo).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).
- Maes, M. 2009. «Civil society perspectives on EU–ASIA free trade agreements», *Asia Europe Journal*, vol. 7, págs. 97-107.
- Nolan Garcia, K.A. 2011. «Transnational advocates and labor rights enforcement in the North American Free Trade Agreement», *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 2, págs. 29-60.
- Orbie, J., Martens, D., y Van den Putte, L. 2016. *Civil society meetings in European Union trade agreements: Features, purposes, and evaluation*, Centre for the Law of EU External Relations (CLEER).
- Spalding, R.J. 2007. «Civil society engagement in trade negotiations: CAFTA opposition movements in El Salvador», *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 4, págs.85-114.
- Van den Putte, L. 2015. «Involving civil society in social clauses and the decent work agenda», en *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2, págs. 221-235.

Bibliografía complementaria

- Del Felice, C. 2012. «Transnational activism and free trade. Exploring the emancipatory potentials of global civil society», *Voluntas*, vol. 23, págs. 302-327.
- Keck, M.E. y Sikkink, K. 1999. «Transnational advocacy networks in international and regional politics», *International Social Science Journal*, vol. 51, núm. 159, págs. 89-101.
- Lukas, K. y Steinkellner, A. 2010. *Social standards in sustainability chapters of bilateral free trade agreements* (Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights).
- Postnikov, E. y Bastiaens, I. 2014. «Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential agreements», *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 6, págs. 923-940.
- Van den Putte. *Assessing the involvement of civil society in the implementation of social provisions in trade agreements: Empirical findings from Canada, the US and the EU*, ILO Background Paper.

TERCERA PARTE
ESTUDIOS DE CASOS

CAPÍTULO 6

APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LABORALES: LA EXPERIENCIA DE CHILE*

Resumen

- Actualmente, el 46 por ciento de los acuerdos comerciales de Chile contiene disposiciones laborales y la mitad de ellos se negoció con otro país del Sur.
- Esos acuerdos contienen cláusulas basadas en el respeto de los principios fundamentales de la OIT, en particular los recogidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el concepto de trabajo decente y la obligación de cumplir la legislación laboral nacional. Además, algunos acuerdos hacen referencia a la observancia del reglamento sobre trabajadores migrantes.
- Los principales medios de aplicación se relacionan con la cooperación y el diálogo para poner en común experiencias y prácticas laborales.

¿Por qué incluye Chile disposiciones laborales en sus acuerdos comerciales?

En conjunto, el 46 por ciento de los acuerdos comerciales suscritos por Chile entre 1997 y 2016 incorpora disposiciones laborales¹. Chile negoció su primer acuerdo de este tipo con el Canadá en 1997. El acuerdo complementario en materia de cooperación laboral, paralelo al acuerdo comercial firmado entre las partes, era similar al Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte (ACLAN). Posteriormente, Chile incluyó cláusulas laborales en sus acuerdos suscritos con la UE y con los Estados Unidos, así como en el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (también denominado Transpacífico o P4)² y en sus acuerdos con China, Colombia, Panamá, el Perú y Turquía.

* Pablo Lazo Grandi, agregado laboral, Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas (adaptado por el Departamento de Investigaciones de la OIT).

¹ Los datos estadísticos se basan en los acuerdos notificados a la OMC y vigentes según la Base de Datos de la OMC sobre acuerdos comerciales regionales. El acuerdo con América Central computa por separado para cada uno de los miembros y no se incluyen otros acuerdos que no figuran en la base de datos (como el de Chile y Tailandia, 2015).

² Las partes en este acuerdo son: Chile, Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur.

La tendencia de Chile diverge de lo que es habitual en otros países en desarrollo, generalmente reacios a introducir estas disposiciones por varios motivos, que en ocasiones tienen que ver con el temor generalizado a su uso con fines proteccionistas. El argumento que se alega en este sentido es que, al margen de la preocupación por los derechos laborales, las disposiciones laborales pueden aplicarse con la intención de impedir la competencia de los productos importados de países con costos laborales más reducidos³. Hasta la fecha esos temores no se han materializado, como se observa en la experiencia chilena expuesta a continuación.

La primera vez que se incluyeron las cuestiones laborales en los acuerdos comerciales de Chile fue por motivos políticos. En el primer acuerdo negociado con el Canadá, Chile aceptó la inclusión de disposiciones laborales, en parte porque el modelo de acuerdo de comercio utilizado por el Canadá promovía esas disposiciones, cuya inclusión formaba parte de un conjunto más amplio de medidas comerciales que eran objeto de las negociaciones⁴.

³ Véase Compa y Vogt (2001) y el capítulo 2 de este manual.

⁴ Lazo (2009), pág. 25.

Chile era, en aquel momento, un país en transición hacia un régimen democrático. Durante el período de transición, los diversos gobiernos reconocieron que la inclusión de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales era compatible con otros objetivos de carácter laboral, como un programa interno de reformas destinadas a proteger los derechos de los sindicatos y de los trabajadores⁵. Tanto el Ejecutivo como el Congreso Nacional apoyaron la inclusión de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales chilenos, por motivos de coherencia política entre el programa comercial internacional y las políticas laborales internas.

En consecuencia, la inclusión de los asuntos laborales en los acuerdos comerciales llegó a ser una política de Estado importante para el Gobierno chileno. Posteriormente, en la negociación de otros acuerdos (por ejemplo, con los Estados Unidos), las demandas de los sindicatos y de la sociedad civil fueron un factor crucial para la inclusión de las disposiciones laborales.

¿Cuál es el planteamiento de Chile en relación con las disposiciones laborales?

Durante las negociaciones comerciales, Chile invita a sus interlocutores a debatir la inclusión de las cuestiones laborales en los acuerdos. El contenido de las disposiciones presenta variaciones en función del interlocutor comercial de que se trate y de si está más o menos abierto a incorporar ese tipo de cláusulas.

Cabe afirmar que cada acuerdo es el resultado de las negociaciones en las que ambas partes deciden incluir una disposición laboral.

Contenido de las disposiciones laborales y mecanismos de aplicación en los acuerdos comerciales de Chile

Por lo que respecta a los compromisos básicos, los acuerdos comerciales de Chile contienen obligaciones similares a las previstas en los acuerdos de otros países, a saber:

- el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, sobre todo los referidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- el concepto de trabajo decente;
- la obligación de hacer cumplir la legislación laboral nacional.

En materia de ejecución de las disposiciones laborales, Chile establece mecanismos de diálogo, actividades de cooperación y solución de diferencias.

Las actividades de cooperación constituyen el medio principal de ejecución de los acuerdos comerciales de Chile. Consisten en el intercambio de experiencias, diálogo e información entre los países signatarios de los acuerdos. Las actividades de cooperación se celebran normalmente:

- en el marco de las instituciones creadas en virtud del acuerdo;
- de manera informal en varios foros en los que participan los interlocutores comerciales, tal como se expone más abajo en el caso del Canadá.

Algunos de los acuerdos comerciales de Chile prevén la posibilidad de iniciar actuaciones para la solución de diferencias en la ejecución de las disposiciones laborales⁶. La complejidad de estos mecanismos varía en función del acuerdo de que se trate. Por ejemplo, en los acuerdos con Panamá (2008), Colombia (2009) y Hong Kong, China (2014), se previó la celebración de consultas.

En general, la imposición de sanciones (por ejemplo, la suspensión de beneficios) o las medidas denominadas «contribuciones monetarias» no forman parte de la política comercial chilena⁷. No obstante, algunos acuerdos comerciales prevén sanciones, pero este aspecto depende en gran medida de la posición del interlocutor en la negociación, como ocurrió en los acuerdos suscritos con los Estados Unidos y el Canadá.

⁵ Ibid.

⁶ Véase una relación completa en OIT (2016).

⁷ Ibid.

Cuadro 6.1 Ejemplos de actividades de aplicación, áreas clave y resultados

Acuerdo	Actividades de aplicación	Áreas clave	Resultados
Canadá-Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades cooperativas: conferencias públicas, seminarios, visitas técnicas de representantes chilenos a entidades canadienses, intercambio de buenas prácticas • Resolución informal de conflictos laborales 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos laborales colectivos • Nuevas formas de empleo • Seguridad y salud en el trabajo (sobre todo en el sector minero) • Trabajo infantil • Cuestiones de género • Pequeñas y medianas empresas • Contenido normativo de las disposiciones laborales 	<ul style="list-style-type: none"> • Entendimiento del sistema jurídico de las partes en el acuerdo • Adquisición de conocimiento en las áreas clave del debate • Reincorporación de trabajadores y pago de los salarios perdidos
EU-Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político: análisis de estrategias gubernamentales, visita técnica a Dinamarca y España • Diálogo social: diálogo tripartito e inclusión de académicos • Actividades cooperativas: redacción de informes, presentaciones y talleres en colaboración con la OIT 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas relacionadas con cuestiones de empleo • Seguridad y salud en el trabajo • Calidad del empleo y condiciones de trabajo, incluidos los salarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación de medidas anticrisis (la creación de un banco de empleo) • Entendimiento de los reglamentos laborales
Estados Unidos-Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político y social: a través del Consejo de Asuntos Laborales • Actividades cooperativas: misiones a Chile/EE.UU. de representantes gubernamentales; redacción del informe de evaluación; formación de mediadores de la Dirección General de Trabajo chilena 	<ul style="list-style-type: none"> • Inspecciones de trabajo • Seguridad y salud en el trabajo • Reforma de la justicia laboral • RSE 	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto sobre la reforma laboral de Chile; también en la formación de los ministerios de trabajo y de los jueces • Sensibilización de los empleadores (sobre todo exportadores) en materia de prácticas de RSE y aplicación de derechos laborales
Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político y social: reuniones tripartitas • Actividades cooperativas: asistencia técnica de la OIT; talleres y sesiones de formación tripartitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo juvenil e información • Desarrollo humano • Empleos verdes • RSE • Seguridad y salud en el trabajo • Calidad de vida y empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de la cooperación con la OIT • Comprensión más profunda de las dificultades de las partes y de las situaciones de los países • Promoción de la OIT • Declaración tripartita de principios relativos a las empresas multinacionales y a la política social (Declaración sobre las EMN)

¿Cómo se han aplicado los acuerdos?

La experiencia de Chile en la aplicación de las disposiciones laborales puede caracterizarse como activa desde la perspectiva del diálogo político y social (que incumbe a los gobiernos e interlocutores sociales), sobre la base del desarrollo de actividades de cooperación, y sin activación del mecanismo de solución de diferencias. En el cuadro 6.1 se presentan algunos ejemplos de las actividades de ejecución en áreas esenciales, como la calidad del trabajo, el empleo y la responsabilidad social de las empresas (RSE), realizadas en el marco de diversos acuerdos comerciales.

Un caso destacado es la aplicación del Acuerdo de Cooperación laboral entre el Canadá y Chile (1997), en virtud de los diversos intercambios de experiencias

legislativas y de buenas prácticas entre ambos países sobre las situaciones presentadas en el mercado de trabajo. El acuerdo facilitó el diálogo entre los interlocutores sociales a nivel bilateral, internacional y nacional.

Las partes elaboraron un programa de cooperación para la aplicación del acuerdo, con inclusión de talleres técnicos, conferencias, visitas sobre el terreno y seminarios y foros, junto con la redacción de documentos destinados a promover la difusión de información sobre los derechos laborales y en materia de seguridad social.

En el marco de este acuerdo han surgido algunos conflictos laborales, pero siempre se han resuelto a través del diálogo informal. Por ejemplo, en 2003 se readmitió a los trabajadores de una filial de una empresa canadiense con actividad en Chile. Los hechos ocurrieron después

de una acción colectiva de la coalición transnacional de sindicatos, que remitió una carta al primer ministro canadiense en la que relacionaba las infracciones con las obligaciones previstas en el acuerdo.

En el marco del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile (2003) se desarrollaron actividades que fomentaban el diálogo entre las partes, como el intercambio de información entre las autoridades, los expertos y los representantes de los interlocutores sociales.

El acuerdo suscitó el diálogo social a nivel nacional. Las principales cuestiones abordadas fueron las políticas de empleo (servicios de empleo e intermediación laboral), cuestiones de género, los regímenes de protección social (incluidas las medidas dirigidas a las pequeñas empresas y microempresas) y la seguridad y la salud en el trabajo.

Las actividades de cooperación se desarrollaron en marcos más amplios. Por ejemplo, abarcaban no solo las relaciones entre la UE y Chile, sino también las relaciones con América Latina en general.

Entre las actividades realizadas con los Estados Unidos (2004) figuran el intercambio de información; los seminarios sobre seguridad y salud en el trabajo, prevención de riesgos y protección ambiental en la minería; y la inspección de trabajo. Además, las actividades prestaban especial atención a cuestiones como la jornada laboral y los salarios (por ejemplo, en 2009), la gestión de la inspección laboral, los métodos de planificación de actividades, los procedimientos de auditoría, los programas diseñados para cumplir las normas del trabajo y la evaluación de la repercusión de las actividades realizadas.

En las actividades de cooperación e intercambio participaban los funcionarios del Departamento de Trabajo estadounidense y del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

También se llevaron a cabo misiones técnicas en la esfera de la salud y seguridad en el trabajo y del derecho del trabajo en general, con la activación de los puntos de contacto previstos en el acuerdo. Los resultados de estas misiones técnicas han servido en parte como telón de fondo de las reformas en Chile en las esferas

mencionadas, incluso en lo que atañe a la educación y formación de los inspectores de trabajo y de los jueces de asuntos laborales.

Por lo que respecta al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (2006), la aplicación del Memorando de Entendimiento sobre Cooperación ha sido compleja, debido a la distancia física y cultural entre las partes. En cambio, las partes han participado en foros como la Conferencia Internacional del Trabajo en el marco de sus actividades de diálogo y cooperación⁸.

Los interlocutores comerciales han decidido documentarse sobre los diversos sistemas laborales y han dialogado, no solo a nivel gubernamental, sino también con los interlocutores sociales, en esferas como la formación profesional y el desarrollo de competencias, sobre todo en relación con el empleo de los grupos vulnerables, jóvenes y mujeres, los empleos verdes y la RSE.

Por lo que se refiere al acuerdo comercial con China (2006), el intercambio de información, las visitas y demás actos se centraron en cuestiones relativas a la seguridad social y las reformas en esta esfera. Otros asuntos abordados a través del diálogo político son la formación de los sindicalistas, la fijación del salario mínimo y el papel de los sindicatos.

La experiencia con el Perú (2009) es interesante porque, además de las cuestiones laborales, incluyó un programa de inmigración. En esta esfera se asumió el compromiso de intercambiar información estadística sobre migración y facilitar la obtención de los documentos necesarios para los procedimientos de inmigración.

Durante la aplicación de los diversos acuerdos, se han llevado a cabo varias actividades con el apoyo de la OIT. La contribución de la OIT consistió, por una parte, en informes, presentaciones y talleres destinados a evaluar si se habían cumplido los objetivos de los acuerdos (por ejemplo, con la UE) y, por otra, en labores de asistencia técnica (como en el caso del P4).

Por último, es importante señalar que no se tiene constancia de que se hayan activado los mecanismos de solución de diferencias previstos en los acuerdos.

⁸ Conviene señalar que, en paralelo a la firma del acuerdo y a la aplicación de los compromisos laborales, Brunei Darussalam se adhirió a la OIT.

¿Qué podemos concluir?

La experiencia de Chile en cuanto a la inclusión de disposiciones laborales ha sido positiva en muchos sentidos. En primer lugar, no se han planteado situaciones contenciosas graves con ningún interlocutor comercial. Por el contrario, se han fortalecido las relaciones de cooperación, al mismo tiempo que las cuestiones consideradas complejas se han examinado con transparencia, procurando encontrar soluciones y compartir información.

La política de comercio chilena ha sido conforme con sus compromisos laborales adquiridos. Además, se han intentado satisfacer las demandas de los ciudadanos

del país y se ha respondido a la presión política generada en torno a las cuestiones más controvertidas de los acuerdos comerciales.

No obstante, es preciso reconocer que tanto Chile como sus interlocutores comerciales afrontan dificultades con respecto a la observancia efectiva de sus instrumentos legislativos y al fortalecimiento de sus sistemas de inspección y justicia laboral. En consecuencia, además de la cooperación existente entre estos países, convendría adoptar a nivel nacional mayores compromisos que posibilitasen el fortalecimiento de las instituciones necesarias para asegurar el efectivo cumplimiento de las cláusulas laborales incluidas en los acuerdos comerciales.

Bibliografía citada

- Compa, L. y Vogt, J. 2001. «Labour rights in the Generalized System of Preferences: A 20-year review», *Comparative Labour Law and Policy Journal*, vol. 22.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. *Studies on Growth with Equity: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (Ginebra).
- Lazo, P. 2009. *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) programme on EPAs and regionalism, issue paper No. 3.
- . 2014. *Implementación de las cláusulas sociales en los tratados de libre comercio. La experiencia de Chile*, Background Paper (Ginebra, OIT).

Bibliografía complementaria

- Cortázar, R. 1993. *Política laboral en el Chile democrático: avances y desafíos en los noventa* (Santiago de Chile, Dolmen Ediciones S.A.).
- Ebert, F. y Posthuma, A. 2011. *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives* (Ginebra, OIT).
- Heinz, J. y Luce, S. 2010. *Trade agreements, labor standards and economic development*, informe 2/2, 1 de septiembre. Disponible en: http://www.ggt.uqam.ca/IMG/pdf/1LuceS_tradeagreementslaborstandards.pdf [31 de octubre de 2016].

CAPÍTULO 7

ESTUDIO SOBRE EL SECTOR TEXTIL DE CAMBOYA*

Resumen

- El Acuerdo Bilateral del Textil entre Camboya y los Estados Unidos (CUSBTA) fue el primer acuerdo de este tipo que combinaba un sistema de incentivos para aumentar los contingentes de exportación con la prescripción de progresar en asuntos concernientes a los derechos laborales y las condiciones de trabajo.
- Este acuerdo, junto con el programa «Better Factories Cambodia» (BFC), contribuyó decisivamente a reducir la brecha salarial por razón de género en el sector textil.
- La información fidedigna sobre las condiciones de trabajo, obtenida a través de un mecanismo de vigilancia transparente, fue un factor primordial en la ejecución de las disposiciones laborales (por ejemplo, para tomar decisiones sobre la concesión de bonificaciones sobre los contingentes de exportación).
- Sin embargo, la observancia de la legislación laboral interna y de las normas internacionales del trabajo sigue planteando dificultades en las esferas de trabajo infantil, seguridad y salud en el trabajo y salario mínimo.

¿Cuál ha sido el proceso de apertura comercial del sector textil en Camboya?

Camboya ha logrado un crecimiento económico sólido a través de un rápido proceso de liberalización del comercio, que ha permitido enlazar con éxito la actividad de su fuente de empleo formal más importante –el sector textil– con los mercados mundiales.

- La liberalización del comercio se inició en los años ochenta, cuando se abolió el monopolio comercial del Estado.
- En los años noventa el país suprimió gran parte de las restricciones a las empresas y a las personas para participar en el comercio internacional¹.
- En 1997 Camboya figuraba entre los países beneficiarios menos adelantados en el marco del Sistema

Generalizado de Preferencias² de la UE y de los Estados Unidos³.

- Camboya y los Estados Unidos suscribieron en 1999 un acuerdo de comercio denominado Acuerdo Bilateral del Textil entre Camboya y los Estados Unidos (CUSBTA).
- Camboya se adhirió a la OMC en 2004.

De los diversos instrumentos de política comercial suscritos por Camboya, el CUSBTA representa un caso especialmente instructivo, porque fue el primer acuerdo de este tipo en el que se vincularon las bonificaciones sobre los contingentes de exportación con

* Takaaki Kizu, Departamento de Investigaciones de la OIT.

¹ Neak y Robertson (2009).

² El Sistema Generalizado de Preferencias permite que los países en desarrollo paguen derechos inferiores o nulos sobre sus exportaciones a los países desarrollados. El trato preferencial, una facilidad que otorgan los países desarrollados a los países en desarrollo, no es recíproco.

³ Neak y Robertson (2009); Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2007).

la prescripción de mejorar las condiciones de trabajo⁴. Este Acuerdo exigía la vigilancia y la mejora de las condiciones de trabajo en el sector textil de Camboya como requisito previo para la concesión de bonificaciones respecto de los contingentes de exportación.

Se trataba de un acuerdo muy novedoso dado que, durante los años en los que estuvo en ejecución, seguía vigente el Acuerdo Multifibras⁵, que restringía la libre circulación de mercancías textiles a través de un complejo sistema de contingentes, por el que se permitía que los países importadores decidieran la cuantía y los tipos de bienes que admitían. Muchos observadores consideraban que el Acuerdo Multifibras era desfavorable para los países en desarrollo⁶. En cambio, en virtud del CUSBTA, los Estados Unidos se comprometieron a aumentar los contingentes del sector textil camboyano, a condición de que se introdujeran mejoras en cuanto a los derechos laborales y las condiciones de trabajo. Por lo tanto, el acuerdo ofrecía fuertes incentivos para que las fábricas textiles de Camboya mejoraran las condiciones de sus trabajadores.

A fin de vigilar las condiciones de trabajo de las fábricas, se necesitaba información transparente y creíble. Sin embargo, la inspección laboral pública de Camboya no era fiable en este aspecto. Tras treinta años de conflictos civiles, el país luchaba por instaurar un Estado de derecho. Además, debido a la falta de recursos financieros a nivel nacional, los funcionarios públicos de Camboya, incluidos los inspectores laborales, estaban muy mal remunerados. De hecho, era habitual que estos funcionarios tuvieran dos o tres empleos, o que recibiesen sobornos de los empleadores⁷. Habida cuenta de la insuficiente credibilidad de la inspección pública, se exploró la vía de la auditoría privada, con o sin ánimo de lucro. Sin embargo, ninguna de las iniciativas de auditoría tenía la credibilidad necesaria a nivel internacional.

Los Gobiernos de Camboya y los Estados Unidos recurrieron a la OIT en busca de apoyo para instalar un sistema de vigilancia creíble y transparente. En 2000,

la OIT accedió a la petición con el beneplácito de los empleadores y los sindicatos de los países involucrados. Esta decisión vino en parte facilitada por el compromiso de los Estados Unidos de financiar un programa paralelo de asistencia técnica para el desarrollo de capacidades en el Ministerio de Trabajo de Camboya. En consecuencia, desde 2001 se ha vigilado la observancia de las normas del trabajo en las fábricas textiles camboyanas a través del programa «Better Factories Cambodia» (BFC) de la OIT⁸.

El Gobierno de Camboya promulgó un reglamento ministerial («Prakas») por el que se indicaba que las fábricas textiles exportadoras debían inscribirse para someterse a la vigilancia del programa BFC, a fin de beneficiarse del aumento de los contingentes de exportación. Esta medida dio lugar a la participación de todas las fábricas textiles exportadoras en el BFC, lo que permitió vigilar exhaustivamente la actividad del sector⁹. Desde el momento en que una fábrica se registra para someterse a la vigilancia del BFC, el programa envía un equipo de supervisión formado por dos funcionarios del BFC que realizan sin previo aviso una visita de dos días de duración. La evaluación consiste en entrevistas con los encargados de la fábrica y con los trabajadores a partir de un cuestionario elaborado por el programa BFC. Durante la evaluación, los compradores pueden acompañar a los funcionarios del BFC en las visitas a las fábricas, siempre que respeten un estricto protocolo para mantener la confidencialidad de la política de visitas inesperadas. Además de la vigilancia, el programa BFC lleva a cabo investigaciones, publica informes y presta servicios consultivos y de formación para la creación de capacidades dirigidos a los encargados de las fábricas y a los trabajadores¹⁰.

A partir de la labor de vigilancia del BFC, los Estados Unidos concedieron a Camboya una bonificación del 9 por ciento sobre los contingentes de exportación en

⁴ Abrami (2003).

⁵ El Acuerdo Multifibras venció el 1 de enero de 2005.

⁶ Abrami (2003).

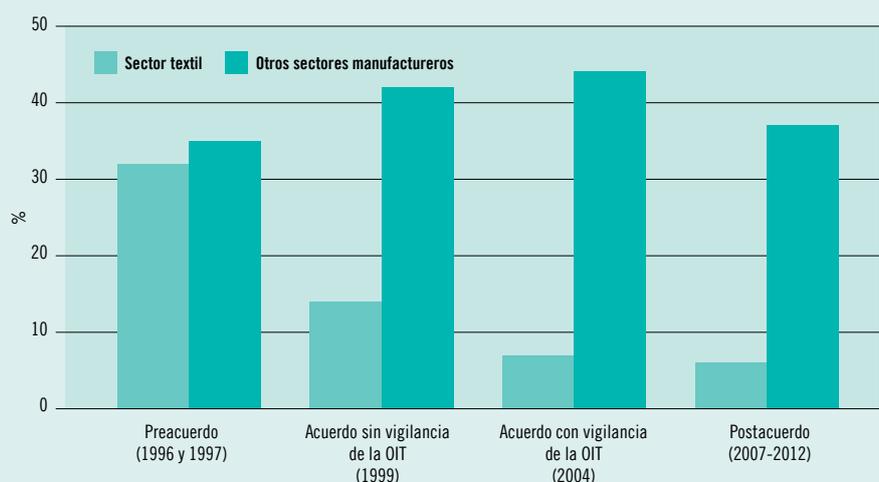
⁷ Polaski (2006).

⁸ Desde 2007, el programa «Better Factories Cambodia» forma parte de una asociación mundial entre la OIT y la Corporación Financiera Internacional (CFI).

⁹ Polaski (2006).

¹⁰ Las empresas inscritas en el programa BFC pueden recibir servicios como evaluaciones, formación y asesoramiento. Los compradores inscritos pueden recibir información sobre sus proveedores (con la previa autorización de las empresas).

Figura 7.1 Brecha salarial por razón de género en el sector textil y otros sectores manufactureros por períodos (porcentaje)*



* La brecha salarial por razón de género se calcula sobre la base de una ecuación salarial de Mincer que tiene en cuenta las características observables de los trabajadores. Los datos sobre la brecha salarial se basan en la encuesta socioeconómica de Camboya (Cambodia Socioeconomic Survey), que es representativa de los hogares no institucionales con residencia habitual en Camboya.

2000¹¹ y 2001. Los resultados obtenidos entre 1999 y 2001 fueron satisfactorios para ambos Gobiernos, por lo que decidieron prorrogar el acuerdo durante tres años más, hasta 2004. La bonificación del 9 por ciento otorgada en 2002 sobre los contingentes de exportación se amplió al 12 por ciento en 2003 y al 18 por ciento en 2004. El aumento del contingente de exportación incrementó los beneficios de las empresas del sector textil lo que, a su vez, reportó mayores ingresos fiscales al Gobierno de Camboya¹².

Debido al carácter innovador de los cambios a los que hemos hecho referencia, es decir, la introducción de un mecanismo de incentivos positivos y la nueva función de un organismo internacional en la gobernanza internacional, el CUSBTA y el BFC llamaron la atención de los legisladores y responsables de la formulación de políticas en todo el mundo. La finalidad de este breve capítulo es examinar la eficacia del CUSBTA y del BFC poniendo de relieve las dificultades que todavía persisten y explorar la posibilidad de reproducir los elementos más exitosos del proyecto.

¿Cuáles son los efectos del acuerdo en las condiciones de trabajo?

Los resultados en cuanto a la eficacia son dobles:

- Por una parte, el CUSBTA y el programa BFC han contribuido considerablemente a reducir la brecha salarial por razón de género en el sector textil de Camboya.
- Por otra parte, persisten algunas dificultades en otras esferas, como el cumplimiento en materia de trabajo infantil, seguridad y salud en el trabajo y salario mínimo.

Los datos empíricos indican una reducción de la brecha salarial de género¹³ en el sector textil entre los períodos anterior y posterior al CUSBTA¹⁴, una mejora que, en cambio, no se observa en otros sectores manufactureros (figura 7.1). Esta evidencia demuestra que el CUSBTA influyó significativamente en la reducción de la brecha salarial por razón de género. Durante el período posterior al acuerdo, en el que ya no se otorgan bonificaciones sobre los contingentes de exportación pero prosigue la

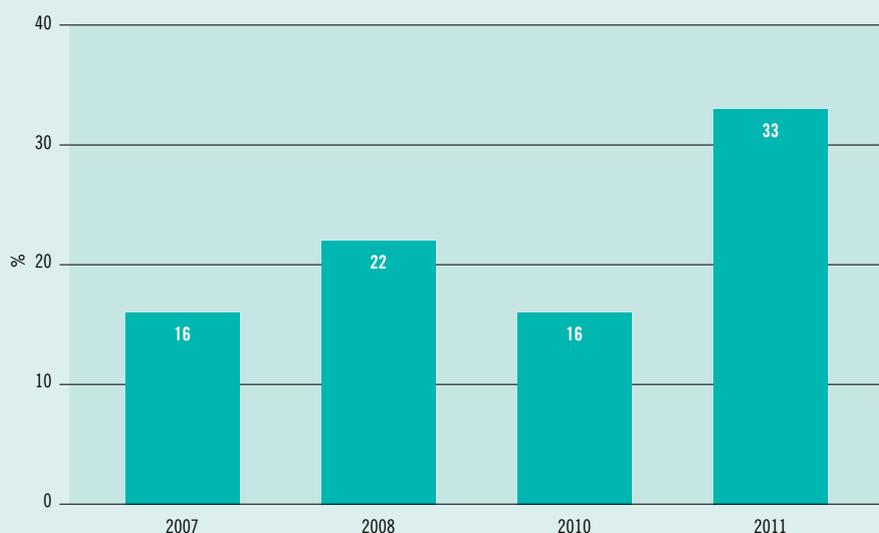
¹¹ Inside U.S. Trade (2001).

¹² Polaski (2006).

¹³ La «brecha salarial de género» se define como la diferencia entre los ingresos brutos medios por hora de los empleados varones y mujeres. Se expresa como porcentaje de los ingresos brutos medios por hora de los empleados varones.

¹⁴ Samaan y López (próxima publicación).

Figura 7.2 Aumento del trabajo infantil en el sector textil en relación con los datos de 1996 (porcentaje)*



* La cifra solo indica los años en los que los coeficientes de interés son estadísticamente significativos. Los datos utilizados para la estimación abarcan los años 1997, 1999, 2004, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

ejecución del programa de vigilancia BFC, se mantiene la reducción alcanzada anteriormente en cuanto a la brecha salarial.

Dos de los posibles canales a través de los cuales el acuerdo y el programa BFC tuvieron una incidencia positiva son, por un lado, la promoción del empleo en el sector textil a través del aumento de los contingentes de exportación y, por otro, una mayor sensibilidad con respecto a las diferencias por razón de género, gracias a la formación impartida en el marco del BFC. La expansión del sector textil, que tiende a emplear a mujeres más intensivamente que otros sectores, promovió el empleo formal femenino. Además, el fomento de prácticas no discriminatorias a través de la formación del BFC tal vez mitigó la presión descendente sobre los salarios femeninos, a pesar de que los precios unitarios de los productos textiles descendieron a medida que el sector textil empezó a exponerse a la competencia internacional. Como la labor del BFC apunta directamente a la observancia de la normativa salarial, más que a los niveles salariales en sí¹⁵, este mecanismo probablemente incidió de forma significativa en la reducción de la brecha salarial de género (a través de la promoción de prácticas no discriminatorias).

¹⁵ Robertson (2011).

¿Qué dificultades persisten?

A pesar de los progresos alcanzados, Camboya afronta todavía algunos desafíos importantes. Por ejemplo, la proporción de trabajo infantil¹⁶ en el sector textil es un 20 por ciento más alta que en el resto de la economía¹⁷. Al contrario de lo que cabía esperar, no parece que el trabajo infantil se haya reducido significativamente en el sector textil camboyano desde 1996, a pesar de que el CUSBTA entró en vigor en 1999 y la supervisión a través del programa BFC se inició en 2001. De hecho, en comparación con 1996, el trabajo infantil en el sector textil de Camboya aumentó en 2007, 2008, 2010 y 2011 (figura 7.2)¹⁸.

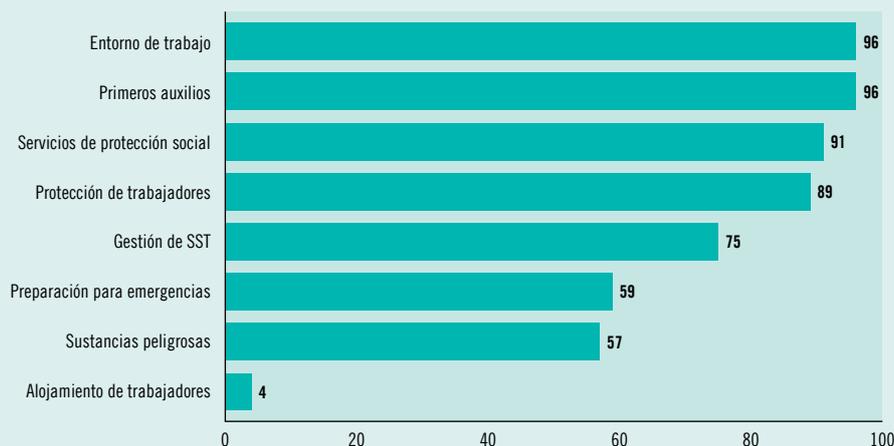
No obstante, es improbable que el aumento del trabajo infantil en los años mencionados se relacione directamente con el CUSBTA y el programa BFC, ya que se produjo ocho años después de que el CUSBTA entrara en vigor y seis años después del inicio del programa

¹⁶ Los datos sobre el trabajo infantil se basan en la encuesta socioeconómica de Camboya (Cambodia Socioeconomic Survey).

¹⁷ Rellstab y Sexton (2014).

¹⁸ Un análisis descriptivo basado en datos más recientes indica que la proporción de fábricas sujetas a vigilancia en las que se constata la presencia de trabajadores menores de edad se redujo del 7 al 2 por ciento entre mayo de 2012 y junio de 2016, lo que sugiere que se ha avanzado hacia la supresión del trabajo infantil (OIT y CFI, 2016).

Figura 7.3 Tasa de incumplimiento (porcentaje)*



* Los datos recogidos en la figura se refieren a 381 fábricas vigiladas entre mayo de 2015 y abril de 2016, según se informa en OIT y CFI (2016). Los datos se refieren a esta muestra específica, no al conjunto del sector.

BFC. Una de las razones que podrían explicar ese aumento es que el sector textil camboyano ha experimentado un rápido crecimiento, no solo en cuanto al volumen de las exportaciones, sino también en cuanto al número de fábricas y trabajadores¹⁹. Esta acelerada expansión ha disparado la demanda de trabajadores textiles, sobre todo desde 2010²⁰. Así pues, es posible que haya aumentado el trabajo infantil para hacer frente a la creciente demanda de trabajadores. Otra explicación es que muchos trabajadores de Camboya han migrado a los países vecinos²¹. Este proceso puede haber facilitado el éxodo de trabajadores poco calificados de Camboya y la escasez resultante de mano de obra poco calificada en el país puede haberse suplido con el trabajo infantil²².

Además del trabajo infantil, la cuestión de la seguridad y salud en el trabajo sigue siendo una asignatura pendiente. El 96 por ciento de las 381 fábricas que figuran en el informe BFC no cumplía la legislación nacional ni las normas internacionales en lo que respecta al lugar de trabajo²³. En todas las áreas, salvo en el alojamiento

de los trabajadores, se registran tasas de inobservancia superiores al 50 por ciento (figura 7.3). Esto significa que la mayoría de las fábricas analizadas no cumplía la legislación nacional ni las normas internacionales del trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo²⁴. Conviene señalar que las tasas de incumplimiento en algunas áreas, como la iluminación de las fábricas, se deben a las dificultades para cumplir las prescripciones legales, que se consideran demasiado estrictas y poco factibles en la práctica²⁵. Otra razón de la elevada tasa de incumplimiento radica en los elevados costos asociados a las mejoras de seguridad y salud en el trabajo; en consecuencia, el cumplimiento en esta esfera puede ser inviable para las fábricas, dada la alta competencia de precios en el mercado internacional.

Por último, a pesar de las mejoras observadas en cuanto a la brecha salarial entre hombres y mujeres, los incumplimientos relacionados con el salario mínimo legal siguen siendo persistentes en Camboya. Se trata de un problema de especial importancia en el sector textil por su gran nivel de competitividad y su elevado coeficiente de mano de obra. Un estudio de la OIT²⁶ pone de manifiesto que uno de cada cuatro empleados asalariados (el 25,6 por ciento) en el sector textil de Camboya percibe

¹⁹ Asuyama y Neou (2012).

²⁰ El número de trabajadores empleados en el sector del vestido y el calzado de exportación casi se ha duplicado, pasando de 300.000 a 600.000 entre marzo de 2010 y marzo de 2015 (OIT, 2015).

²¹ Por ejemplo, el número de trabajadores migrantes de Camboya a Tailandia aumentó un 310 por ciento, de 4.116 a 16.837 entre 2006 y 2011 (Tunon y Rim, 2013).

²² Rellstab y Sexton (2014).

²³ El cumplimiento en la esfera del entorno de trabajo se evalúa en los parámetros de nivel de ruido, temperatura, ventilación e iluminación de las fábricas (OIT y CFI, 2016).

²⁴ La vigilancia del BFC evalúa el cumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo y otras esferas relacionadas con las condiciones de trabajo, sobre la base de la legislación nacional. Si esta no es suficientemente clara en las cuestiones pertinentes, se toman como referencia las normas internacionales del trabajo y las buenas prácticas para evaluar el cumplimiento.

²⁵ OIT y CFI (2016).

²⁶ Cowgill y Huynh (2016).

ingresos inferiores al salario mínimo. Las mujeres suelen estar peor remuneradas que los hombres²⁷. La probabilidad de percibir un salario inferior al mínimo es mayor en el caso de los trabajadores que no han finalizado los estudios primarios, en comparación con los trabajadores que han cursado un ciclo inicial o superior de educación secundaria. Además, persiste la desigualdad salarial por debajo del salario mínimo, ya que el 8,9 por ciento de los trabajadores percibe menos del 80 por ciento del salario mínimo.

¿Cómo se pueden solventar las deficiencias?

Los factores que provocan precariedad laboral suelen ser complejos y, por lo tanto, requieren soluciones globales. En el caso del trabajo infantil, los dos factores más importantes sobre los que se debe incidir son, tal vez, la pobreza y la baja calidad de la educación, ya que la pobreza incrementa el costo de oportunidad de asistir a la escuela, mientras que la baja calidad de la educación reduce el costo del absentismo escolar. En consecuencia, la pobreza, unida a la baja calidad de la educación, puede inducir a los hogares a enviar a los niños a los lugares de trabajo antes que a las escuelas.

Si bien el programa BFC presta diversos servicios a las fábricas y a los trabajadores, como vigilancia, asesoramiento y formación, sería deseable adoptar un planteamiento más exhaustivo que prevea la intervención más allá de las fábricas. Un programa de “alimentos por educación” y la inversión en un programa de calidad educativa son dos buenos ejemplos de enfoques basados en incentivos que han resultado eficaces para reducir el trabajo infantil²⁸.

La observancia de la seguridad y salud en el trabajo requiere también soluciones globales y sistemáticas. En conjunto, muy pocas zonas de elaboración para la exportación cuentan con políticas y reglamentos en esta esfera. Es poco frecuente que las empresas reciban

servicios para mejorar la seguridad y salud en el trabajo de sus fábricas²⁹. Es por ello necesario redoblar los esfuerzos para desarrollar políticas y sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.

En la lucha por lograr el cumplimiento del salario mínimo es importante tener en cuenta que el aumento del salario mínimo legal no necesariamente comporta un aumento de la inobservancia en caso de que se habiliten mecanismos de vigilancia y servicios consultivos. Por ejemplo, algunos datos recientes del BFC indican que, aunque en Camboya la observancia del salario mínimo sigue siendo una asignatura pendiente, en las fábricas objeto de vigilancia³⁰ el cumplimiento se ha mantenido más o menos estable durante los últimos años, a pesar de que el salario mínimo del país ha aumentado sustancialmente³¹. Junto a la vigilancia y los servicios consultivos, la simplicidad del sistema del salario mínimo en Camboya puede haber contribuido a mejorar el conocimiento de los trabajadores sobre sus derechos y el conocimiento de los empleadores sobre sus obligaciones³². Cabe considerar que esta es una de las ventajas que comporta mantener en niveles manejables el grado de complejidad de las políticas del salario mínimo³³.

La estrecha coordinación entre las partes interesadas es fundamental para abordar los diversos factores que generan precariedad laboral. De hecho, algunos estudios indican que la participación de los actores de la sociedad civil es una condición previa necesaria para que las disposiciones laborales sean eficaces³⁴.

En el caso del BFC, el Gobierno Real de Camboya, la Asociación de Fabricantes de Prendas de Vestir de Camboya y los sindicatos nacionales desempeñan un papel relevante en el Comité Consultivo de Proyectos, que proporciona asesoramiento estratégico al programa mediante la celebración de reuniones bianuales.

²⁷ Las tasas de incumplimiento en la esfera de salario mínimo son 4,4 puntos porcentuales más altas para las mujeres que para los hombres (Cowgill y Huynh, 2016).

²⁸ Jafarey y Lahiri (2005).

²⁹ UNCTAD (2013).

³⁰ Los datos se refieren a 381 fábricas vigiladas entre mayo de 2015 y abril de 2016, según se informa en OIT y CFI (2016). Los datos se refieren a esta muestra específica, no al conjunto del sector.

³¹ Cowgill y Huynh (2016).

³² Cowgill y Huynh (2016).

³³ OIT (2016).

³⁴ Alger (1997), Hafner-Burton (2009), Cameron y Tomlin (2000), Murillo y Schrank (2005).

Durante las reuniones del Comité, tres representantes de los mandantes tripartitos analizan los informes de vigilancia del BFC y definen las áreas en las que cada actor puede intervenir, sobre la base de los últimos resultados de las labores de supervisión.

Además, el BFC colabora con los compradores internacionales, que actúan en calidad de participantes o de socios. Como participantes, los minoristas mundiales se suscriben a los informes de vigilancia del BFC a través de un portal en línea. También tienen la facultad de asistir a los foros anuales de compradores y a dos reuniones mundiales, además de entablar contacto con otros compradores participantes. En calidad de socios, los compradores suscriben un acuerdo con el BFC y contraen ciertos compromisos, como el de reducir las auditorías duplicadas y el de facilitar la carga de los proveedores obligados a realizar múltiples auditorías. A su vez, los compradores reciben mejores servicios del BFC, como información trimestral actualizada sobre la evolución del programa. También están invitados a asistir a los foros nacionales organizados por las partes interesadas, junto con los mandantes tripartitos.

Asimismo, se ha fomentado la participación de las partes interesadas mediante una mayor comunicación con el público. En el año 2013, el BFC creó una base de datos de transparencia en línea, donde se publica información acerca del cumplimiento de cada fábrica. Además, en el sitio web del BFC se exponen algunos ejemplos de buenas prácticas con información detallada, como los problemas concretos abordados, las medidas adoptadas y los costos conexos.

¿Qué lecciones de política se extraen del sector textil de Camboya?

El caso de la industria textil de Camboya ofrece datos analíticos muy ilustrativos para los responsables de la formulación de políticas en otros lugares del mundo³⁵. Pese a las dificultades que todavía persisten, hay algunos logros que pueden servir como modelo.

- En primer lugar, el mecanismo de incentivos positivos es un método eficaz para conseguir mejoras en cuanto a la observancia de la legislación nacional y las normas internacionales del trabajo. La vinculación de las perspectivas comerciales, las oportunidades de inversión y la observancia es una opción interesante para la formulación de políticas.
- En segundo lugar, la vigilancia transparente y la información fidedigna sobre las condiciones de trabajo son necesarias para que los responsables de la formulación de políticas evalúen la eficacia de las disposiciones laborales y su ejecución. La auditoría, ya sea a través de inspecciones laborales públicas o de iniciativas privadas, es costosa. Sin embargo, también es cierto que una auditoría eficaz y las mejoras resultantes en las condiciones de trabajo pueden entrañar una serie de beneficios, como el aumento de la productividad y la reducción de los costos asociados al pago de múltiples auditorías³⁶.
- En tercer lugar, la participación de las partes interesadas facilita la aplicación eficaz de las disposiciones laborales en esferas como el asesoramiento estratégico para la aplicación del programa y el intercambio de información transparente. El sector textil de Camboya es un ejemplo de colaboración entre gobiernos, empleadores, sindicatos y otros actores no gubernamentales.

³⁵ Polaski (2006).

³⁶ OIT y CFI (2013).

Bibliografía citada

- Abrami, R. 2003. *Worker rights and global trade: The U.S.–Cambodia bilateral textile trade agreement*. Harvard Business School Case 703-034, March 2003. (Revised September 2004)
- Alger, C.F. 1997. «Transnational social movements, world politics and global governance», en J. Smith, C. Chatfield y R. Pagnucco (directores de la publicación): *Transnational social movements and global politics: Solidarity beyond the state* (Syracuse, Syracuse University Press), págs. 260-275.
- Asuyama, Y. y Neou, S. 2012. «How has the Cambodian Garment Industry Evolved?», en T. Fukunishi (director). *Dynamics of the garment industry in low-income countries: Experience of Asia and Africa* (Chiba, IDE-JETRO).
- Cameron, M.A. y Tomlin, B.W. 2000. *The making of NAFTA: How the deal was done* (Cornell University Press).
- Cowgill, M. y Huynh, P. 2016. *Weak minimum wage compliance in Asia's garment industry*, Asia-Pacific Garment and Footwear Sector Research Note, Issue 5. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_509532.pdf [26 de octubre de 2016].
- Hafner-Burton, E.M. 2009. *Forced to be good: Why trade agreements boost human rights* (Ithaca, Cornell University Press).
- Inside U.S. Trade*. 2001. «CITA awards Cambodia nine percent quota hike on textile, apparel», en *Inside U.S. Trade*, 2001. Disponible en: <http://insidetrade.com> [20 de octubre de 2016].
- Jafarey, S. y Lahiri, S. 2005. «Food for education versus school quality: A comparison of policy options to reduce child labour», *Canadian Journal of Economics*, núm. 38, vol. 2, págs. 394-419.
- Samaan, D. y López, M.E. Próxima publicación. *The effectiveness of labour provisions in reducing the gender wage gap*, Working Paper (Ginebra, OIT).
- Murillo, M.V. y Schrank, A. 2005. «With a little help from my friends: Partisan politics, transnational alliances, and labor rights in Latin America», *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 8, págs. 971-999.
- Neak, S. y Robertson, R. 2009. «Globalization and working conditions: Evidence from Cambodia», en R. Robertson, D. Brown, G. Pierre y M.L. Sanchez-Puerta (directores de la publicación): *Globalization, Wages, and the Quality of Jobs: Five Country Studies* (Washington, Banco Mundial), págs. 97-129.
- Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales. 2007. *Expanding Cambodia's export opportunities through GSP*. Disponible en: https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/gsp/asset_upload_file828_14816.pdf [30 de octubre de 2016].
- OIT. 2015. *Growth continues for Cambodia's garment and footwear sector*, Cambodia Garment and Footwear Sector Bulletin, No. 1. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_383562.pdf [3 de noviembre de 2015].
- . 2016b. *Guía sobre políticas en materia de salario mínimo*. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_542028.pdf [26 de octubre de 2016].
- . 2016a. *Better factories Cambodia: Garment industry 33rd compliance synthesis report* (Ginebra).
- y CFI. 2013. *The business case for quality jobs – evidence from better work*. Disponible en: http://betterwork.org/global/wp-content/uploads/Quality-jobs-policy-brief-V2-print_1.pdf [26 de octubre de 2016].
- Polaski, S. 2006. «Combining global and local forces: The case of labor rights in Cambodia», *World Development*, vol. 34, núm. 5, págs. 919-932. Disponible en: <http://carnegieendowment.org/files/WDCambodia1.pdf> [8 de noviembre de 2016].

Rellstab, S. y Sexton, D. 2014. *The effectiveness of labour provisions in the Cambodia–United States bilateral textile agreement for the reduction of child labour in Cambodia*, Discussion Paper (Ginebra, OIT). Manuscrito inédito.

Robertson, R. 2011. *Apparel wages before and after better factories Cambodia*, Better Work Discussion Paper Series, No. 3 (Ginebra, OIT).

Tunon, M. y Rim, K. 2013. *Cross-border labour migration Cambodia: Consideration for the national employment policy*, ILO Asia-Pacific Working Paper Series (Bangkok, OIT).

UNCTAD. 2013. *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development* (Ginebra).

Bibliografía complementaria

Elliot, K.A. y Freeman, R.B. 2003. *Can Labor standards improve under globalization?* (Washington, Institute for International Economics).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. *Better factories Cambodia: Garment industry 33rd compliance synthesis report* (Ginebra).

Rossi, A. y Robertson, R. 2011. *Better factories Cambodia: An instrument for improving industrial relations in a transnational context*, Center for Global Development Working Paper, No. 256 (Washington)

CAPÍTULO 8

EL SEGUIMIENTO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES: EL CASO DE COLOMBIA*

Resumen

- Es cada vez más frecuente habilitar mecanismos concebidos para vigilar la aplicación de los acuerdos comerciales y para examinar y evaluar el progreso en cuanto al cumplimiento de los compromisos laborales conexos.
- Estos mecanismos, de carácter diverso, permiten ejercer un seguimiento o vigilancia más exhaustivos si se complementan con la participación activa de las partes interesadas.
- Cabe distinguir cuatro dimensiones fundamentales para asegurar una vigilancia eficaz: acceso a la información, evaluación, integración en la formulación de políticas y transparencia y rendición de cuentas.
- Los desafíos que se plantean consisten en integrar mejor los diversos mecanismos de seguimiento, coordinar el cumplimiento de compromisos similares adoptados en distintos acuerdos y contar con mecanismos transversales de seguimiento para el conjunto de los acuerdos.

Prácticas de seguimiento innovadoras

Los mecanismos concebidos para vigilar la aplicación de los acuerdos comerciales y para examinar y evaluar el progreso en cuanto al cumplimiento de los compromisos laborales contraídos son un recurso cada vez más utilizado. Estos mecanismos, de carácter diverso, amplían sus posibilidades de ejercer una vigilancia exhaustiva e integral si se complementan con la participación activa de las partes interesadas.

La vigilancia se entiende como el examen sistemático del progreso a lo largo del tiempo. En el contexto de las disposiciones laborales, consiste en observar si los compromisos laborales se aplican en la práctica y si se logra algún progreso en cuanto a la promoción, el ejercicio y la observancia de los derechos laborales y la mejora de las condiciones de trabajo.

* Rafael Peels y Elizabeth Echeverría Manrique, Departamento de Investigaciones de la OIT.

En este proceso se tienen en cuenta las cuatro dimensiones siguientes:

- acceso a la información, como la identificación de un punto de referencia, la formulación de indicadores y el establecimiento de un sistema de recopilación de datos;
- evaluación, que comprende la medición del progreso lo largo del tiempo, el cuestionamiento de las premisas y las estrategias de aplicación y la identificación de las principales dificultades y de los modos de abordarlas;
- formulación de políticas, con inclusión de las medidas destinadas a adaptar la estrategia de aplicación a la luz de las conclusiones extraídas;
- transparencia y rendición de cuentas, como la facilitación de información a las partes interesadas y al público en general sobre los progresos realizados, con vistas a asegurar una rendición de cuentas más estricta.

Ya se dispone de varios mecanismos y prácticas para vigilar los acuerdos comerciales, como la evaluación de su sostenibilidad y de su incidencia en los derechos humanos, los comités de comercio y desarrollo sostenible, los grupos nacionales consultivos y los planes de acción específicos. Al examinar las prácticas de vigilancia más innovadoras que se han implementado hasta ahora, se identifican los mejores patrones, que a su vez arrojan luz sobre cómo mejorar la vigilancia de las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales y asegurar su compatibilidad con las dimensiones anteriores.

En el presente capítulo se analizan los acuerdos del Canadá, la UE y los Estados Unidos con Colombia. Se pasa revista a los métodos más innovadores concebidos para vigilar la aplicación de las disposiciones laborales, prestando especial atención al papel de las partes interesadas a lo largo de ese proceso.

¿Se necesita una mayor armonización?

Los métodos adoptados por el Canadá, la UE y los Estados Unidos con el objeto de aplicar las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales suscritos con Colombia, aunque divergen en muchos aspectos, tienen en común la atención que prestan a la vigilancia. Los enfoques difieren principalmente en su nivel de detalle o, dicho de otro modo, en si especifican en mayor o menor medida compromisos concretos, sujetos a un plazo y a un procedimiento de aplicación sistemático. Este factor repercute de manera notable en la eventual participación de las partes interesadas. Además, habida cuenta del amplio margen de superposición entre los pactos de los distintos acuerdos comerciales, sería oportuno mejorar la armonización en este ámbito.

El Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y Colombia es el primer acuerdo comercial canadiense que obliga a ambas partes a realizar una evaluación anual de la incidencia de las medidas comerciales sobre los derechos humanos.

En el caso del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos, se ha formulado un Plan de Acción Laboral para abordar cuestiones pendientes desde hace tiempo, relativas a la vulneración de

los derechos laborales en Colombia. El Plan de Acción establece plazos específicos para la emisión de informes, fomenta la participación de los socios tripartitos y define un marco para reforzar la vigilancia.

Los recientes acuerdos de la UE también prevén el examen, la vigilancia y la evaluación de la incidencia de la aplicación del acuerdo en materia de comercio y desarrollo sostenible. Así, el Parlamento Europeo adoptó una resolución en la que pedía el establecimiento de una hoja de ruta, transparente y vinculante, para abordar los desafíos en el contexto del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú.

La vigilancia suele encauzarse a través de los mecanismos institucionales existentes, como los puntos nacionales de contacto o los comités ministeriales de comercio y desarrollo sostenible, encargados de esta función. Al mismo tiempo, las partes interesadas también desempeñan un papel relevante en el examen, la vigilancia y la evaluación de la aplicación de los acuerdos comerciales, por ejemplo, a través de comités de asuntos laborales o comités nacionales consultivos.

También se han implementado proyectos de cooperación técnica con el objeto de vigilar estrechamente el cumplimiento de los compromisos laborales. En otros casos, junto a los planes de acción, se han habilitado mecanismos de solución de diferencias que permiten un atento seguimiento y la participación de las partes interesadas (véanse los capítulos 5 y 9 del presente manual).

¿Qué conclusiones podemos extraer del Plan de Acción Laboral entre Colombia y los Estados Unidos?

A través del Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y los Estados Unidos (APC), la Administración estadounidense ha tratado de solventar algunos de los problemas más antiguos relativos a los derechos laborales y las condiciones de trabajo en Colombia. En 2006, cuando el Gobierno estadounidense suscribió el APC con Colombia, el informe de derechos humanos del Departamento de Estado enumeraba una serie de asuntos laborales problemáticos en Colombia, entre los que se encontraban los siguientes: el

uso de la violencia y la discriminación contra los sindicalistas para obstaculizar que los trabajadores se afilien a los sindicatos y realicen actividades sindicales; la impunidad para los actos de violencia laboral; la proliferación de falsas cooperativas de trabajadores que atentan contra los derechos laborales, y el uso de los llamados «pactos colectivos» con condiciones favorables negociadas directamente con los trabajadores individuales, a fin de debilitar a los sindicatos y evitar la negociación colectiva.

Con la finalidad de solventar estas deficiencias, se negoció un plan de cooperación, el Plan de Acción relativo a los derechos laborales, cuyo objetivo era aumentar la capacidad del Ministerio de Trabajo, reformar el sistema de enjuiciamiento penal, suprimir el uso indebido de las cooperativas y las empresas de trabajo temporal, amparar el derecho de sindicación y negociación colectiva, proteger a los activistas laborales y asegurar la prestación de los servicios esenciales. En el plan se establecen plazos concretos para la presentación de informes, se estimula la participación de los socios tripartitos y se define un marco para reforzar la vigilancia. También se estipula la necesidad de colaborar con la OIT en la ejecución del plan.

A pesar de que las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los sindicatos norteamericanos y colombianos, han criticado la limitada eficacia del Plan de Acción¹, el Gobierno de Colombia ha abordado varios problemas bajo la atenta supervisión de la Administración estadounidense².

A continuación se exponen algunos de los principales resultados³:

- Se contrató y formó a nuevos inspectores de trabajo a lo largo de un período de cuatro años. La formación abarcó métodos alternativos de solución de diferencias y de conciliación.

¹ Como la Escuela Nacional Sindical, la Confederación de Trabajadores de Colombia, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia y la Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio (RECALCA). Véase WOLA (2014) y AFL-CIO (2014).

² Como el informe del Departamento de Trabajo estadounidense y la Oficina Ejecutiva del Presidente (2016): «The Colombian Labor Action Plan: A Five Year Update»; y el del Departamento de Trabajo estadounidense y la Oficina Ejecutiva del Presidente (2015): «Standing Up for Workers: Promoting Labor Rights through Trade».

³ Véase «Colombian Action Plan related to Human Rights: accomplishments to date» (USTR, 2011); y «Labor in the US–Colombia Trade Promotion Agreement» (USTR, 2013).

- Con respecto al derecho de libertad de asociación y negociación colectiva, se implementaron distintas medidas: sanciones penales para los empleadores que atenten contra estos derechos; ampliación del programa de protección gubernamental, no solo para los líderes sindicales sino también para los trabajadores que intenten organizarse, entre otros beneficiarios, y aumento de la partida presupuestaria de la Fiscalía General para mejorar su capacidad institucional, reforzar su dotación de personal e intensificar las medidas destinadas a reducir la impunidad por los delitos contra los sindicalistas (lo que incluye formación para los encargados de las investigaciones y de la observancia del ordenamiento jurídico).

En el contexto de los acuerdos comerciales, el Plan de Acción Laboral entre Colombia y los Estados Unidos se diferencia de otras intervenciones de política laboral por su nivel de detalle en cuanto a la identificación de objetivos con plazos claramente determinados. Estos objetivos definen un marco en el que los defensores de los trabajadores pueden vigilar estrechamente el cumplimiento de los compromisos laborales al amparo del APC entre Colombia y los Estados Unidos.

Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú

En el caso del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú (vigente desde 2013), se plantearon algunos problemas relativos a la situación laboral de Colombia, similares a los recogidos en el APC entre Colombia y los Estados Unidos. En consecuencia, el Parlamento Europeo adoptó una resolución (2012) en la pedía el establecimiento de una hoja de ruta para vigilar esas cuestiones.

Además, la Comisión Europea se comprometió a realizar evaluaciones de impacto para examinar el avance de la aplicación del acuerdo, incluso en su apartado de comercio y desarrollo sostenible. Estos compromisos se especifican en el Acuerdo Comercial entre La Unión Europea y Colombia y Perú y se complementan con el Reglamento (UE) N° 19/2013.

Recuadro 8.1 Armonización entre la hoja de ruta de la UE y el Plan de Acción Laboral entre Colombia y los Estados Unidos

En su Resolución, el Parlamento Europeo defiende una firme armonización entre la hoja de ruta y el Plan de Acción Laboral entre Colombia y los Estados Unidos. Para asegurar la eficacia del Plan, el Parlamento Europeo pide compromisos sujetos a plazos concretos, con objetivos y resultados claros, sobre todo por lo que respecta a

- la aplicación y puesta en práctica de actos legislativos y medidas políticas en las siguientes esferas: libertad de asociación y negociación colectiva, protección del sector informal y prácticas como la externalización y las relaciones laborales encubiertas (por ejemplo, a través del uso indebido de cooperativas);
- inspecciones laborales estrictas: a tal efecto, los cuerpos de inspectores deben estar facultados para imponer sanciones cuando detecten ciertos tipos de infracción. Conviene prestar especial atención a los despidos injustificados y a la intimidación y las amenazas contra los sindicalistas;
- el mantenimiento de un diálogo social constructivo y auténtico en el ámbito de la empresa;
- mejores mecanismos de investigación y la aplicación efectiva de sanciones a los delincuentes;
- prestación de asistencia al Gobierno de Colombia (a través de la Comisión Europea), para facilitarle el cumplimiento de los compromisos y la elaboración de un informe sobre el progreso alcanzado.

Hoja de ruta del Parlamento Europeo con Colombia

En 2012, el Parlamento Europeo adoptó una resolución en la que pedía el establecimiento de una hoja de ruta, transparente y vinculante, para abordar ciertas dificultades similares a las señaladas en el APC entre Colombia y los Estados Unidos (véase el recuadro 8.1)⁴.

El Gobierno de Colombia ha presentado un plan de acción para dar seguimiento a los problemas identificados en la Resolución del Parlamento Europeo. Aunque se han adoptado algunas medidas, como las visitas a Colombia para consultar a las partes interesadas, la hoja de ruta ha sido objeto de crítica por su falta de concreción y seguimiento práctico.

Examen, vigilancia y evaluación del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú

Como ocurre con otros acuerdos comerciales recientes de la UE, se prevén mecanismos de vigilancia complementarios para dar seguimiento a la aplicación de las disposiciones laborales suscritas en el marco del acuerdo comercial con Colombia⁵. Estas disposiciones se definen en el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú, complementado por el Reglamento (UE) N° 19/2013, y son conformes con la estrategia de la Comisión Europea «Comercio para todos» (2015). En este sentido, la Comisión Europea se compromete a realizar evaluaciones de impacto para examinar el avance de la aplicación del acuerdo, incluso en materia de comercio y desarrollo sostenible.

El texto del acuerdo estipula que cada una de las partes se comprometerá a examinar, vigilar y evaluar el impacto laboral y ambiental de la aplicación del acuerdo, según considere apropiado, a través de sus respectivos procesos

⁴ Resolución del Parlamento Europeo (2012) sobre el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú. Disponible en la dirección <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0249+0+DOC+XML+V0//ES> [27 de noviembre de 2016].

⁵ Véanse los artículos 279, 280 y 286 del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú.

Recuadro 8.2 Segundo informe anual sobre la aplicación del Acuerdo comercial entre la UE, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra

El segundo informe anual sobre la aplicación del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú presta especial atención al Plan Nacional de Desarrollo de Colombia, que comprende diversas áreas, entre las que cabe citar una política nacional de trabajo digno para todos y continuas medidas para facilitar y reforzar las inspecciones de trabajo (por ejemplo, cobro de multas y cuestiones relativas a la externalización y la negociación colectiva).

En la esfera del diálogo social, la reinagurada Comisión Especial de tratamiento de conflictos ante la OIT (CETCOIT)¹ ha realizado una contribución importante. Además, se han observado mejoras en la negociación colectiva del sector público. En el informe se valoran los esfuerzos del Gobierno de Colombia, pero también se reconoce que hay algunas cuestiones pendientes.

También se ofrece información actualizada sobre el proceso y el contenido de las reuniones de los respectivos mecanismos internos de consulta con la sociedad civil, como el grupo consultivo interno de la UE. A este respecto, en una declaración conjunta, los representantes de la UE y de Colombia pidieron una mayor interacción entre los grupos.

De cara al futuro, se identificó un posible ámbito de cooperación entre Colombia y el Perú, a fin de obtener más información sobre los métodos de evaluación de la UE en materia de comercio y desarrollo sostenible. Otro ámbito de interés es el beneficio de la colaboración en materia de responsabilidad social corporativa (en los sectores de los textiles y los minerales), con el apoyo de la OCDE² (véase también el capítulo 14).

¹ A propósito del trabajo inicial de la CETCOIT, véase «Intervention of Karen Curtis, Deputy Director of the ILO Office International Labour Standards Department»,

Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo (12 de julio de 2012). ² Comisión Europea (2016c).

internos y participativos⁶. Este pacto abre la vía de una mayor participación de las partes interesadas en las tareas de vigilancia y evaluación del impacto de las disposiciones laborales aplicadas.

Además, al especificar las funciones del Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, el acuerdo abarca el seguimiento de la aplicación en materia de comercio y desarrollo sostenible, la presentación de recomendaciones al Comité de Comercio, la identificación de posibles áreas de cooperación y, si procede, la evaluación del impacto laboral y medioambiental del Acuerdo⁷.

Además, el artículo 286 del acuerdo trata sobre la cooperación en materia de comercio y desarrollo sostenible, ámbito en el que prevé varias actividades relativas a la evaluación del impacto, incluyendo actividades destinadas a la mejora de las metodologías de evaluación.

Además de los compromisos de vigilancia contraídos en virtud de Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia y Perú, existe un acuerdo complementario (el Reglamento (UE) N° 19/2013) que obliga a las partes a presentar un informe anual al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación, la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia y Perú⁸.

En febrero de 2016, la Comisión Europea presentó su segundo informe anual, en el que también se examinaba el cumplimiento de las obligaciones sobre comercio y desarrollo sostenible⁹. El informe da cuenta de las reuniones del Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, los debates celebrados durante las reuniones

⁶ Artículo 279 del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú.

⁷ Párrafo 6 del artículo 280.

⁸ Reglamento (UE) N° 19/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, por el que se aplica la cláusula bilateral de salvaguardia y el mecanismo de estabilización para el banano del Acuerdo por el que se establece una asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y Perú, por otra. Disponible en la dirección <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:02013R0019-20170101> [27 de noviembre de 2016].

⁹ Véase el punto 4 de Comisión Europea (2016).

de la sociedad civil (consultas internas y sesiones abiertas del Subcomité con la sociedad civil) y la ejecución de las disposiciones laborales del Acuerdo (véase el recuadro 8.2). Dado el carácter general y descriptivo del contenido del informe, cabe preguntarse si permite que las partes interesadas ejerzan una supervisión y una participación significativas.

Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Canadá y Colombia

El Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Canadá y Colombia entró en vigor en 2011 y es complementario del Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y Colombia.

Como ocurre en otros acuerdos comerciales, el Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Canadá y Colombia contiene varias disposiciones en materia de vigilancia y prevé ciertos procedimientos de participación de las partes interesadas.

Así, las partes se comprometen a constituir un Consejo Ministerial y a convocar o consultar a un Comité Laboral Nacional constituido por representantes de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales. El Consejo Ministerial tiene el mandato de supervisar la aplicación del acuerdo y de examinar el progreso alcanzado en el cumplimiento de sus disposiciones. Ese examen debe incluir consultas con la sociedad civil y con los representantes de las organizaciones laborales y empresariales¹⁰.

En cambio, el Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y Colombia es el primer y único acuerdo comercial del Canadá que incluye la obligación de realizar una evaluación anual de la incidencia de las medidas comerciales sobre los derechos humanos¹¹. Se negoció un acuerdo complementario entre las partes: el Acuerdo en Materia de Informes Anuales sobre Derechos Humanos y Libre Comercio entre la República de Colombia y Canadá, que entró en vigor en 2011. En este acuerdo se

obligaba a las partes a realizar autoevaluaciones anuales sobre la incidencia de las medidas comerciales sobre los derechos humanos¹², que comprenden también los derechos laborales. Desde la entrada en vigor del acuerdo, se han elaborado y publicado cinco informes de este tipo.

No obstante, la metodología de estos informes ha sido objeto de críticas por su alcance limitado y su insuficiente eficacia. Los activistas de la sociedad civil han pedido que el informe sea elaborado por un organismo independiente y que el Gobierno canadiense establezca un procedimiento imparcial, creíble y eficaz, para analizar las conclusiones y actuar en consecuencia. Además, han exigido un compromiso más firme de los parlamentos respectivos, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones adoptadas en el Acuerdo de Libre Comercio. Un cauce posible sería la celebración de vistas especiales antes de las sesiones parlamentarias (o de las comisiones correspondientes), para que las partes interesadas pertinentes (testigos) pudieran prestar declaración¹³.

Otra medida beneficiosa es la de examinar la responsabilidad social corporativa de las empresas canadienses en sus actividades en Colombia, sobre todo en el sector minero¹⁴. Un primer paso para remediar las críticas dirigidas contra esas empresas ha consistido en consultar más a la sociedad civil, mediante espacios de interacción en línea y reuniones con las empresas y las asociaciones relevantes del sector, los sindicatos, el Gobierno colombiano, personal académico y ONG.

¿En qué esferas se puede mejorar?

En este capítulo hemos explorado una serie de mecanismos concebidos para vigilar la aplicación de los acuerdos comerciales y para examinar y evaluar el progreso en cuanto al cumplimiento de las disposiciones laborales conexas. Los países han aplicado diversos métodos, a veces innovadores, y todavía es pronto para evaluar y comparar su eficacia. No obstante, hemos podido concluir lo siguiente:

¹⁰ Artículos 7 y 8 del Acuerdo de Cooperación laboral entre el Canadá y la República de Colombia.

¹¹ Rochlin (2014).

¹² Véase el Acuerdo en Materia de Informes Anuales sobre Derechos Humanos y Libre Comercio entre la República de Colombia y Canadá.

¹³ United Steelworkers (2016).

¹⁴ Rochlin (2014).

- Existen oportunidades para formular marcos de vigilancia más exhaustiva que aseguren una participación significativa de las partes interesadas y que sean compatibles con las cuatro dimensiones principales: acceso a la información, evaluación, formulación de políticas y transparencia y rendición de cuentas.
- Se observan dificultades para aumentar la integración de los diversos mecanismos de vigilancia, sobre todo

en lo que toca a la solución de diferencias y la cooperación técnica, a través de la participación de las partes interesadas en las evaluaciones de impactos. Además, con una mayor armonización o coherencia de las disposiciones laborales, a veces superpuestas, y mediante mecanismos transversales de seguimiento comunes a todos los acuerdos, se podría mejorar la eficacia.

Bibliografía citada

AFL-CIO. 2014. *Making the Colombia Labor Action Plan work for workers*. Disponible en: http://www.aflcio.org/content/download/123141/3414471/April2014_ColombiaReport.pdf [27 de noviembre de 2016].

Comisión Europea. 2016. Segundo informe anual sobre la aplicación del Acuerdo comercial entre la UE, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM (2016) 58 final). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0058&from=ES> [27 de noviembre de 2016].

Departamento de Trabajo estadounidense y Oficina Ejecutiva del Presidente. 2015. *Standing up for workers: Promoting labor rights through trade*. Disponible en: <https://ustr.gov/sites/default/files/USTR%20DOL%20Trade%20-%20Labor%20Report%20-%20Final.pdf> [27 de noviembre de 2016].

—. 2016. *The Colombian Labor Action Plan: A five year update*. Disponible en: https://www.dol.gov/ilab/reports/pdf/2016_Colombia_action_plan_report_FINAL.pdf [27 de noviembre de 2016].

Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR), 2011. «Colombian Action Plan related to Human Rights: accomplishments to date». Disponible en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2011/june/colombian-action-plan-related-labor-rights-accomplishmen> [1 de octubre de 2017]

—. 2013. «Labor in the US–Colombia Trade Promotion Agreement». Disponible en: <https://ustr.gov/uscolombiatpa/labor> [1 de octubre de 2017]

Rochlin, J. 2014. «A golden opportunity lost: Canada's human rights impact assessment and the free trade agreement with Colombia», *International Journal of Human Rights*, vol. 18, núm. 4-5, págs. 545-566.

United Steelworkers. 2016. *Five years of human rights impacts. The Canada–Colombia Free Trade Agreement and the future of peace and prosperity in Colombia. Submission by the United Steelworkers concerning the annual reports on human rights and free trade between Canada and Colombia*. Disponible en: <http://www.usw.ca/news/publications/policy-research-and-submissions/story-document/2016.03-CCOFTA-HRIA-Submission.pdf> [27 de noviembre de 2016].

Van den Putte, L. 2015. «Involving civil society in social clauses and the decent work agenda», *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2, págs. 221-235.

Washington Office on Latin America (WOLA). 2014. «Three years of noncompliance with the Obama–Santos Labor Action Plan». Disponible en: <https://www.wola.org/sites/default/files/Colombia/Labor/ENS%20LAP%20Report%20English%20translation.pdf> [27 de noviembre de 2016].

Bibliografía complementaria

- Aissi, J. *et al.* Próxima publicación. «Evaluating the effectiveness of labour provisions in trade agreements – A synthesis», *International Labour Review*.
- Comisión Europea. 2016a. *The EU Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance ('GSP+') covering the period 2014 – 2015*. Joint Staff Working Document (SWD(2016) 8 final). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0008&from=EN> [27 de noviembre de 2016].
- . 2016b. Informe sobre el Sistema de Preferencias Generalizadas durante el período 2014-2015. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM(2016) 29 final). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0029&from=ES> [27 de noviembre de 2016].
- Douglas, W.A., Ferguson, J.P. y E. Klett. 2004. «An effective confluence of forces in support of workers' rights: ILO standards, US trade laws, unions, and NGOs», *Human Rights Quarterly*, vol. 26, págs. 273-299.
- Graubart, J. 2008. *Legalizing transnational activism: The struggle to gain social change from NAFTA's citizen petitions* (Penn State Press).
- Murillo, M.V. y Schrank, A. 2005. «With a little help from my friends: Partisan politics, transnational alliances, and labor rights in Latin America», *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 8, págs. 971-999.
- Nolan García, K.A. 2011. «Transnational advocates and labor rights enforcement in the North American Free Trade Agreement», en *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 2, págs. 29-60.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. «Intervention of Karen Curtis, Deputy Director of the ILO Office International Labour Standards Department», Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_185243.pdf [27 de noviembre de 2016].
- . 2013. *Estudios sobre el crecimiento con equidad: Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra).
- . 2014. *Las reglas del juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (Ginebra, OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_318173.pdf [27 de noviembre de 2016].
- . 2016. *Studies on Growth with Equity: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (Ginebra).
- Peels, R., Echeverría, M. E., Aissi, J. y Schneider, A. 2016. *Corporate Social Responsibility (CSR) in international trade and investment agreements: Implications for States, business and workers*, ILO Research Paper No. 13 (Ginebra, OIT).
- Postnikov, E. y Bastiaens, I. 2014. «Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential agreements», *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 6, págs. 923-940.

CAPÍTULO 9

EXPERIENCIAS DE LAS PARTES INTERESADAS EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LOS CASOS DE LOS PAÍSES ASIÁTICOS Y LATINOAMERICANOS*

Resumen

- Los defensores de los trabajadores han contribuido de manera decisiva a activar los diversos mecanismos previstos en las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales, en particular los dispositivos de resolución de conflictos.
- La colaboración transfronteriza entre las organizaciones de la sociedad civil ha desempeñado un papel fundamental en la activación de esos mecanismos.
- Se observan casos en los que la combinación de distintos cauces previstos en los acuerdos comerciales, como la solución de diferencias, la cooperación técnica y la vigilancia o seguimiento, ha dado frutos interesantes.

Protagonismo de las partes interesadas en la resolución de conflictos

Los sindicatos y otros colectivos de defensa de los trabajadores han desempeñado un papel importante en la aplicación de las disposiciones laborales. Con su activa participación han contribuido considerablemente a las reformas laborales, al fortalecimiento de los sistemas de inspección laboral y a la sensibilización de los responsables de la formulación de políticas y de la sociedad civil en general¹.

No solo han intervenido en las estructuras consultivas, como los grupos nacionales consultivos (véase el capítulo 5), sino que además han presentado peticiones o comunicaciones cuando se sospecha que una de las partes en un acuerdo no cumple las disposiciones laborales². La gran mayoría de las actuaciones de resolución

de conflictos se ha incoado por iniciativa de los sindicatos, a menudo en colaboración con otros colectivos de defensa de los trabajadores.

Un resultado importante de los mecanismos de resolución de conflictos ha sido el aumento de la cooperación técnica y el establecimiento de marcos de vigilancia más estricta. Entre otros efectos positivos cabe citar el desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y el establecimiento de un marco que confiere a las partes interesadas mayores facultades de seguimiento (por ejemplo, a través del Plan de Acción Laboral entre Colombia y los Estados Unidos).

En el presente capítulo se analizan varios estudios de casos específicos (los acuerdos comerciales entre el Canadá y Colombia; entre la UE y la República de Corea, y entre los Estados Unidos, la República Dominicana y América Central) y se examina la función de los sindicatos y de otros colectivos de defensa de los

cometido de informar a los Gobiernos (a través de comunicaciones) sobre presuntas infracciones de las disposiciones en materia de comercio y desarrollo sostenible y de pedir que se active, si procede, el mecanismo de resolución de conflictos. De esta petición no se derivan necesariamente consultas de los poderes públicos, pero se puede dar seguimiento al asunto a través del Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible.

* Rafael Peels y Elizabeth Echeverría Manrique, Departamento de Investigaciones de la OIT.

¹ La fuente primaria en que se basa este capítulo es OIT (2016).

² Así como los acuerdos comerciales canadienses y estadounidenses prevén un mecanismo de respuesta a las comunicaciones públicas, este recurso no se especifica tan claramente en el caso de la UE. No obstante, resulta de gran interés (por ejemplo) el Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea, en el que se asigna al grupo nacional consultivo el

trabajadores para la resolución de conflictos. También se presta atención a los resultados de estas diferencias y a las oportunidades que brindan estas actuaciones para que las partes interesadas participen en la aplicación de los acuerdos comerciales.

Protagonismo de los grupos nacionales consultivos en el Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea

En el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea, la resolución de conflictos se basa en consultas, persuasión, la participación activa de los grupos nacionales consultivos y el seguimiento realizado por el Foro de la Sociedad Civil y el Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible.

Este caso es ilustrativo de la acción sindical dirigida a la Comisión Europea y de la exigencia de un compromiso firme de Corea para respetar las normas fundamentales del trabajo de la OIT. Aunque no se han presentado conflictos laborales ante el Órgano de Solución de Diferencias, los sindicatos europeos, sobre todo a través de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y en colaboración con sus homólogos coreanos, han tratado de abordar cuestiones relativas a la vulneración de los derechos laborales y humanos. El procedimiento elegido ha sido la correspondencia y las declaraciones públicas ante la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.

Según lo dispuesto en el acuerdo, en caso de conflicto las partes pueden consultarse formalmente y están obligadas a tomar en consideración las actividades de la OIT. Asimismo, pueden solicitar el asesoramiento de la OIT y de otros órganos internacionales pertinentes. Si las consultas resultan infructuosas o si la cuestión debe ser examinada más detenidamente, las partes pueden solicitar que el Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible se reúna para resolver la diferencia. Si no se alcanza una solución (a través de las consultas o de la reunión del Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible), cualquiera de las partes puede solicitar que un Grupo de Expertos se reúna para examinar el asunto. El Grupo de Expertos emitirá un informe con sus constataciones y recomendaciones para las partes que, en última

instancia, decidirán las medidas apropiadas que adoptarán, procurando cumplir con las recomendaciones³.

No se establece ningún procedimiento de comunicación pública para las personas físicas, los colectivos de defensa de los trabajadores ni de otras partes interesadas. No obstante, estas partes pueden, a través de las comunicaciones de un Grupo Nacional Consultivo con los puntos de contacto, llamar la atención sobre determinados asuntos en materia de comercio y desarrollo sostenible. Además, también pueden participar durante la resolución de conflictos. En el acuerdo entre la UE y la República de Corea se establece que, durante las consultas de los poderes públicos, el Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible puede solicitar el asesoramiento de los grupos nacionales consultivos. Además, durante el examen de terceros, el Grupo de Expertos puede solicitar información y asesoramiento a los grupos nacionales consultivos⁴.

En mayo de 2013, el Grupo Nacional Consultivo de la UE emitió un dictamen sobre los derechos fundamentales en la República de Corea y la identificación de los ámbitos de actuación. Este documento reviste especial importancia, porque sienta las bases del debate y el seguimiento en los ámbitos identificados para promover los derechos laborales⁵. En 2013 el Grupo Nacional Consultivo de la República de Corea emitió dictámenes sobre la libertad de asociación y el trabajo forzoso.

En enero de 2014, el Grupo Nacional Consultivo de la UE pidió a la Comisión Europea que activara el mecanismo de solución de diferencias y que procediera a la celebración de consultas en respuesta al incumplimiento, por parte de la República de Corea, de sus compromisos asumidos en virtud del acuerdo. Esta decisión dio lugar a un intercambio de cartas entre el Grupo Nacional Consultivo de la UE y la Comisión y entre la Comisión y las autoridades coreanas, con respecto a la ratificación y ejecución por la República de Corea de los Convenios fundamentales de la OIT.

Además, el Foro de la Sociedad Civil y el Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible han dado seguimiento

³ Véanse, por ejemplo, artículos 13.14 y 13.15 del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea.

⁴ Ibid.

⁵ Grupo Nacional Consultivo de la Unión Europea (2013).

al asunto. Este atento seguimiento ha conducido a la reapertura del diálogo técnico con la OIT y ha promovido esfuerzos para aplicar los Convenios ratificados, así como para ratificar los restantes Convenios fundamentales (tanto los Convenios prioritarios como los actualizados).

Conviene señalar que, aunque la atención se ha centrado más en la República de Corea, los compromisos y el seguimiento se refieren a las medidas de ambas partes para promover los derechos laborales. Además, hay un continuo intercambio de información, acompañado de esfuerzos cooperativos. Por ejemplo, las partes han puesto en marcha un proyecto que hace hincapié en la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) de la OIT.

Combinación del mecanismo de solución de diferencias con la cooperación técnica: el caso del CAFTA-DR

El Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR) es, hasta la fecha, un caso peculiar, ya que se trata del único acuerdo bilateral de comercio en virtud del cual se ha establecido un tribunal de arbitraje para resolver un conflicto relativo al incumplimiento de las disposiciones laborales. Los colectivos de defensa de los trabajadores han contribuido de forma significativa a la activación del mecanismo de solución de diferencias, que se ha utilizado en combinación con la elaboración de planes de acción para identificar parámetros de referencia más detallados, con plazos concretos, para los mecanismos de vigilancia (véase el recuadro 9.1).

La primera comunicación laboral en el marco del CAFTA-DR se presentó en abril de 2008. Entre los peticionarios figuraban la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) y seis sindicatos guatemaltecos. En la comunicación se alegaba que Guatemala había incumplido sus obligaciones contraídas en virtud del capítulo laboral del CAFTA-DR, con referencia, en particular, al común compromiso con la Declaración de la OIT de 1998, la ejecución de la legislación laboral y el acceso a un sistema judicial imparcial y eficiente. En consecuencia, se aducía, entre otras cosas, que las

condiciones laborales del país no habían variado o que habían empeorado desde la ratificación del acuerdo de comercio, que se había intensificado la violencia física contra los sindicalistas, que seguían produciéndose continuas vulneraciones de los derechos de libertad de asociación y negociación colectiva y que parecía todavía inviable el acceso a tribunales administrativos o judiciales imparciales y eficientes⁶.

La comunicación giraba en torno a cinco casos concretos. Uno de ellos se refería a los trabajadores portuarios, con respecto a los cuales se creía que el Gobierno no había aplicado con eficacia su legislación laboral relativa a cada una de las infracciones ni había investigado adecuadamente las amenazas de muerte y el asesinato de varios sindicalistas⁷.

La Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA), dependiente del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, aceptó la comunicación y, en enero de 2009, emitió un informe con sus constataciones y recomendaciones. En julio de 2010, habida cuenta de que Guatemala no había logrado cumplir las recomendaciones del informe, los Estados Unidos procedieron a solicitar consultas formales con Guatemala, según se prescribía en el acuerdo.

Durante las consultas y en una reunión posterior de la Comisión de Libre Comercio sobre el acuerdo no se logró solventar el asunto. En consecuencia, los Estados Unidos solicitaron la constitución de un tribunal de arbitraje, alegando que Guatemala no había cumplido con eficacia su legislación laboral (que es la única disposición que puede someterse a arbitraje al amparo del acuerdo).

Con el propósito de resolver el litigio antes de iniciar el procedimiento formal de arbitraje, ambas partes acordaron suspender las actuaciones. La suspensión estaba sujeta al cumplimiento de un Plan de Ejecución, destinado a abordar las cuestiones de observancia del ordenamiento jurídico laboral planteadas por los Estados Unidos y a la vigilancia de la aplicación del plan. En

⁶ Véase la comunicación pública en la siguiente dirección: <https://www.dol.gov/ilab/reports/pdf/GuatemalaSub.pdf> [27 de noviembre de 2016].

⁷ Se alegaba que el Gobierno había incumplido su deber como empleador en esta situación, al no negociar de buena fe, tal como exigía la legislación; al despedir ilícitamente a algunos afiliados sindicales y al negarse a readmitir a los trabajadores en ejecución de una orden judicial; y al intentar constituir un sindicato dominado por la patronal a fin de desplazar al sindicato existente.

Recuadro 9.1 El caso de Honduras

En 2012, la AFL-CIO y 26 sindicatos y organizaciones de la sociedad civil de Honduras presentaron una comunicación sobre la situación laboral de ese país al amparo del CAFTA-DR.

En la comunicación se alegaba que el Gobierno de Honduras no había aplicado con eficacia su legislación laboral y que había incumplido sus compromisos contraídos en virtud del CAFTA-DR. Se hacía especial hincapié en tres sectores relacionados con la exportación: la industria manufacturera, la agricultura y las actividades portuarias. En la comunicación se afirmaba también que los trabajadores de Honduras seguían siendo objeto de vulneraciones de sus derechos de libertad de asociación, negociación colectiva y condiciones de trabajo aceptables. Además, se aducía que los trabajadores no tenían acceso a tribunales, ni judiciales y administrativos, que fueran eficientes y transparentes. El trabajo infantil, sobre todo en el sector agrícola, se mencionaba también como un problema grave, junto con la discriminación contra las mujeres en el sector manufacturero (véase también el capítulo 12).¹

En respuesta a esta petición, se celebraron conversaciones y reuniones periódicas entre ambos países con la participación de representantes de los sindicatos y las ONG. Además, la OITL, en su informe de examen, recomendó la elaboración de un plan de acción y vigilancia, con la intención de definir una serie de pasos y metas sucesivas, con plazos concretos, para medir los avances.

En este plan, que se hizo público a mediados de diciembre de 2015, no solo se exponen los resultados previstos –mejorar el cuerpo de inspectores con el objeto de promover una mejor observancia del ordenamiento jurídico, remediar las infracciones de la legislación laboral y mejorar la cooperación institucional–, sino que también se establece un conjunto de pasos y metas, con plazos específicos, para medir el avance hacia el objetivo final. Se prevé una mayor interacción con la sociedad civil, sobre todo con los interlocutores sociales, y se incluye un apartado sobre transparencia, divulgación y participación, que no solo abarca las actividades de creación de capacidad y formación, sino que, además, pide el apoyo de las asociaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores para asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos realizados por el Gobierno de Honduras.²

¹ Véase más información en AFL-CIO (2012).

² OIT (2016), pág. 145.

abril de 2013 los Gobiernos estadounidense y guatemalteco acordaron un Plan de Ejecución de 18 puntos, en el que Guatemala se comprometía a adoptar medidas en seis esferas fundamentales. Las partes acordaron mantener la suspensión del arbitraje mientras proseguían los esfuerzos en las principales esferas del Plan de Ejecución. Se lograron progresos en los siguientes ámbitos:

- fortalecimiento del Ministerio de Trabajo para hacer cumplir la legislación laboral;
- garantías de remuneración de los trabajadores en caso de cierre repentino de las fábricas;
- mejora de la ejecución de las órdenes judiciales;
- garantías de cumplimiento de la legislación laboral por las empresas exportadoras;
- promoción de la transparencia y la coordinación.

Además, en la esfera de la transparencia y la coordinación, el Plan de Ejecución incluía las siguientes disposiciones:

- Contribuciones de las partes interesadas: Guatemala tenía la obligación de publicitar el Plan de Ejecución y de reunirse con la Comisión Tripartita, conforme a lo dispuesto en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), de la OIT. También estaba obligada a reunirse con otras partes interesadas, si procedía, para examinar la ejecución del plan.
- Acceso a la información: Guatemala estaba obligada a publicar los datos relativos a las denuncias, inspecciones, infracciones y órdenes judiciales en materia laboral.

A pesar de los esfuerzos del país por cumplir estas prescripciones, en septiembre de 2014 el Representante de

los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR, por sus siglas en inglés) reanudó las actuaciones de solución de diferencias. La razón principal alegada para adoptar esta medida era que algunos elementos cruciales del Plan de Ejecución no se habían cumplido.

El procedimiento de solución de diferencias permite la participación de las ONG en la presentación de dictámenes escritos al tribunal de arbitraje. En total, este tribunal recibió ocho comunicaciones no gubernamentales (hasta abril de 2015). En tres de ellas, incluida una de la AFL-CIO, se solicitó que el tribunal arbitral constataste que Guatemala había incumplido su compromiso de aplicar con mayor eficacia la legislación laboral⁸.

En septiembre de 2016, el tribunal de arbitraje emitió su informe inicial, que se ha distribuido a las partes para que formulen sus observaciones al respecto, pero todavía no se ha hecho público. Las partes formularon sus observaciones con respecto al informe inicial antes del 12 de diciembre de 2016. Según el acuerdo, el tribunal de arbitraje emitirá su informe final y lo presentará a las partes en un plazo de 30 días desde la presentación del informe inicial (puede que no se cumpla este plazo, debido a la prórroga del plazo de formulación de observaciones y a otros factores políticos). Una vez presentado a las partes, el informe final deberá hacerse público en un plazo de 15 días.

Si se constata que Guatemala ha incurrido en incumplimiento, las partes pueden llegar a un acuerdo para resolver el asunto. No obstante, si no se alcanza el consenso, o si los Estados Unidos consideran que el acuerdo no se ha cumplido satisfactoriamente, pueden solicitar que el tribunal de arbitraje imponga una contribución monetaria de hasta 15 millones de dólares estadounidenses. Si no se concede esta última petición, los ministros de Comercio de las partes pueden constituir un fondo laboral. El importe designado se destina a resolver los litigios laborales. No obstante, si no se abona al fondo la cuantía establecida, pueden suspenderse los beneficios comerciales a fin de reunir el importe necesario.

⁸ Las restantes comunicaciones indicaban que Guatemala cumplía con sus obligaciones contraídas en virtud del acuerdo.

Primer caso de una comunicación pública al amparo de los acuerdos canadienses⁹

Por lo general, los acuerdos comerciales canadienses prevén un mecanismo de resolución de conflictos. Una vez aceptada una comunicación pública, la oficina administrativa nacional (OAN) decidirá si recomienda la adopción de otras medidas, como las consultas generales o ministeriales. En algunos acuerdos, como el suscrito con Colombia, el proceso (tras la conclusión de las consultas ministeriales) puede conducir al establecimiento de un grupo de examen si el asunto guarda relación con el comercio¹⁰. A fin de aplicar el informe final del grupo de examen, las partes pueden acordar un plan de acción con arreglo al informe y, en caso de no conformidad, existe la posibilidad de imponer un contribución monetaria.

La comunicación pública y su examen en el marco del Acuerdo de Libre Comercio y el Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Canadá y Colombia

El Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Canadá y Colombia entró en vigor en 2011 y es complementario del Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre esos dos países (2011). El proceso de comunicación pública previsto en el Acuerdo de Cooperación Laboral permite que las partes interesadas trasladen a los Gobiernos sus preocupaciones respecto de la ejecución de la legislación laboral en el país socio del acuerdo y establece un canal formal para que los Gobiernos examinen tales asuntos.

Aparte de las comunicaciones públicas presentadas al amparo del TLCAN (1994), las partes interesadas no se han valido de ningún otro acuerdo canadiense para presentar comunicaciones públicas.

⁹ En la fecha de redacción de este capítulo, el texto de la comunicación no se había hecho público.

¹⁰ Otras prescripciones establecen que, si el incumplimiento responde a un patrón persistente de incumplimiento, la parte incumplidora deberá aplicar de forma efectiva su legislación laboral o cumplir las obligaciones laborales según lo dispuesto en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998.

Solo muy recientemente, el 15 de julio de 2016, la Oficina Administrativa Nacional (OAN) del Canadá¹¹ aceptó examinar una comunicación pública sobre el incumplimiento por el Gobierno colombiano de las prescripciones del Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Canadá y Colombia, presentada por el Congreso Laboral Canadiense y cinco organizaciones sindicales colombianas el 20 de mayo de 2016.

En la comunicación pública se alega que el Gobierno de Colombia ha incumplido sus compromisos contraídos en virtud del acuerdo laboral, concretamente en las siguientes esferas: libertad de asociación y derecho de negociación colectiva, ejecución de la legislación laboral, derogación de ciertos instrumentos jurídicos laborales a fin de fomentar el comercio y la inversión extranjera y el acceso diligente a la justicia laboral.

La OAN aceptó la comunicación pública y emitió su informe en enero de 2017¹². En el informe, la OAN canadiense propone celebrar debates cooperativos. Constata la persistencia de la «precariedad laboral grave y sistemática de los trabajadores de Colombia» (pág. 35), particularmente en lo que respecta a lo siguiente: las prácticas laborales discriminatorias e injustas; la explotación por los empleadores de las fisuras de la legislación laboral, con el objeto de aplicar medidas poco éticas; limitaciones en el ejercicio del derecho de asociación y negociación colectiva, debido a las prácticas de subcontratación; lentitud de los procedimientos administrativos y judiciales, y escasa eficacia de las medidas para reducir la violencia.

Para abordar tales cuestiones, la OAN canadiense propuso una serie de recomendaciones basadas en el análisis de dicha comunicación y en otra información complementaria. Las recomendaciones hacían hincapié en las siguientes esferas:

- Libertad de asociación y negociación colectiva: a través de la supresión de los obstáculos legales y de la introducción de cambios específicos consistentes, por ejemplo, en eliminar el uso indebido de los contratos

¹¹ La OAN se constituyó para recibir comunicaciones de las partes en los acuerdos comerciales, y para vigilar y hacer cumplir las disposiciones laborales.

¹² El examen de la comunicación pública puede consultarse en la siguiente dirección: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/labour-relations/international/agreements/colombia.html> [27 de enero de 2017].

de corta duración, implementar medidas para reducir la continua práctica de la intermediación ilegal; sopesar la creación de un «órgano reglamentario cuasijudicial especializado» e independiente para decidir sobre los asuntos relativos a la inscripción y disolución de organizaciones sindicales, y para atender las reclamaciones relativas a la discriminación y a las prácticas laborales injustas; y, además, realizar evaluaciones y emitir informes sobre los esfuerzos para promover estos derechos en Colombia.

- Refuerzo del cumplimiento y la observancia del ordenamiento jurídico laboral: a través de un cuerpo de inspectores debidamente formado, capaz de aplicar medidas preventivas, imponer sanciones y cobrar multas con eficiencia y proporcionar el asesoramiento oportuno.
- Lucha contra la impunidad y la violencia en el país: llevando ante la justicia a los responsables de los delitos e infracciones, a través de las evaluaciones del sistema judicial, proporcionando recursos a los departamentos competentes, como la Unidad Nacional de Protección, promoviendo con eficacia las investigaciones penales y evitando demoras injustificadas.

Por último, la OAN canadiense propuso la celebración de consultas a nivel ministerial con respecto al contenido de las recomendaciones. Para iniciar las consultas, la Ministra de Empleo, Desarrollo Laboral y Trabajo del Canadá solicitará su apertura por escrito al Ministro de Trabajo de Colombia.

¿En qué esferas se puede mejorar?

Los interlocutores sociales pueden contribuir a activar los diversos mecanismos previstos en el marco de los acuerdos comerciales, en particular los sistemas de resolución de conflictos.

En el presente estudio se constata que, pese a la heterogeneidad de los métodos aplicados por el Canadá, la UE y los Estados Unidos con respecto a la ejecución de las disposiciones laborales, en todos los casos las partes interesadas han desempeñado un papel fundamental en la activación de los mecanismos de resolución de conflictos.

La activación del mecanismo de solución de diferencias ha dado lugar a algunas consecuencias indirectas importantes, como el desarrollo de proyectos de cooperación técnica o el establecimiento de mecanismos de vigilancia.

Los sindicatos y los colectivos de defensa de los trabajadores han colaborado, más allá de las fronteras nacionales, en la denuncia de la infracción de los compromisos laborales suscritos en virtud de los acuerdos comerciales.

Sin embargo, persiste la acuciante necesidad de mejorar la integración de los distintos mecanismos de vigilancia y ejecución en campos como la resolución de conflictos, la cooperación técnica, la participación de las partes interesadas y la evaluación de impacto. Además, es posible mejorar la armonización entre los acuerdos para evitar la superposición de sus disposiciones y mecanismos de seguimiento.

Bibliografía citada

- AFL-CIO. 2012. *The AFL-CIO joins Honduran trade unions in filing a petition with Department of Labor against Honduran Government for failing to enforce labor laws under trade agreement*. Disponible en: <http://www.aflcio.org/Press-Room/Press-Releases/The-AFL-CIO-Joins-Honduran-Trade-Unions-in-Filing-a-Petition-with-Department-of-Labor-against-Honduran-Government-for-Failing-to-Enforce-Labor-Laws-under-Trade-Agreement> [27 de noviembre de 2016].
- Grupo Nacional Consultivo de la Unión Europea. 2013. *Opinion on the fundamental rights at work in the Republic of Korea, identification of areas for action*. Disponible en: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eu-dag-opinion-on-labour-standards_en.pdf [27 de noviembre de 2016].
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. *Studies on Growth with Equity: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (Ginebra, OIT).

Bibliografía complementaria

- Aissi, J., Peels, R. y Samaan, D. Próxima publicación. «Evaluating the effectiveness of labour provisions in trade agreements – A synthesis», *International Labour Review*.
- Alger, C.F. 1997. «Transnational social movements, world politics and global governance», en J. Smith, C. Chatfield y R. Pagnucco (directores de la publicación): *Transnational social movements and global politics: Solidarity beyond the State* (Syracuse, Syracuse University Press), págs. 260-275.
- Compa, L. 2001. «NAFTA's labor side agreement and international labor solidarity», *Antipode*, vol. 33 (July, Cornell University), págs. 451-467.
- Douglas, W.A. Ferguson, J.P. y E. Klett. 2004. «An effective confluence of forces in support of workers' rights: ILO standards, US trade laws, unions, and NGOs», *Human Rights Quarterly*, vol. 26, págs. 273-299.
- Graubart, J. 2008. *Legalizing transnational activism: The struggle to gain social change from NAFTA's citizen petitions* (Penn State Press).
- Kay, T. 2005. «Labor transnationalism and global governance: The impact of NAFTA on transnational labor relationships in North America», en *American Journal of Sociology*, vol. 111, núm. 3, págs. 715-756.
- Murillo, M.V. y Schrank, A. 2005. «With a little help from my friends: Partisan politics, transnational alliances, and labor rights in Latin America», *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 8, págs. 971-999.
- Nolan García, K.A. 2011. «Transnational advocates and labor rights enforcement in the North American Free Trade Agreement», *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 2, págs. 29-60.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. *Estudios sobre el crecimiento con equidad: Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra).

Postnikov, E. y Bastiaens, I. 2014. «Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential agreements», *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 6, págs. 923-940.

Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR), blog oficial. 2015. «The Colombian Labor Action Plan at four years: Progress and continuing challenges». Disponible en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/blog/2015/april/colombian-labor-action-plan-four-years-progress> [27 de noviembre de 2016].

Rochlin, J. 2014. «A golden opportunity lost: Canada's human rights impact assessment and the free trade agreement with Colombia», *International Journal of Human Rights*, vol. 18, núm. 4-5, págs. 545-566.

Van den Putte, L. 2015. «Involving civil society in social clauses and the decent work agenda», *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2, págs. 221-235.

CAPÍTULO 10

PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES: LAS EXPERIENCIAS DE MÉXICO Y MARRUECOS CON LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS UNIDOS*

Resumen

- Los acuerdos de México y Marruecos con los Estados Unidos y la UE establecen algunos medios para promover los derechos laborales: mecanismos de ejecución (o implementación), actividades de cooperación y diálogo transnacional.
- Los acuerdos analizados en este capítulo prevén mecanismos de aplicación que mejoran la observancia de las disposiciones laborales, las cláusulas de derechos laborales y el compromiso de cooperación en asuntos sociales.
- Algunos mecanismos se utilizan con mayor frecuencia que otros, pero todos están parcialmente interrelacionados.
- Se ha observado que la aplicación destinada a promover los derechos laborales incide positivamente en ámbitos como la sensibilización y la capacidad política y técnica. Es posible, sin embargo, introducir mejoras importantes.

¿Cómo se promueven los derechos laborales en los acuerdos?

México y Marruecos han institucionalizado sus relaciones comerciales con Estados Unidos y la UE a través de cuatro acuerdos suscritos entre 1992 y 2004:

- el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, firmado en 1992 y vigente desde 1994);
- el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México (también conocido como el Acuerdo global entre la UE y México, firmado en 1997 y vigente desde 2000);
- el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Marruecos (firmado en 2004 y vigente desde 2006);
- el Acuerdo de Asociación entre la UE y Marruecos (firmado en 1996 y vigente desde 2000).

Los acuerdos suscritos entre estas partes, aunque comprenden diversas generaciones de acuerdos comerciales y distintos marcos políticos, tienen varios elementos en común. En concreto, en cada acuerdo hay mecanismos de aplicación para la promoción de las normas del trabajo, como actividades de cooperación, diálogo transnacional y mecanismos de ejecución.

En los acuerdos con los Estados Unidos, la referencia a las normas del trabajo y los mecanismos de aplicación consisten en disposiciones laborales conformes con las definidas por la OIT (2016). En el caso de la UE, las cuestiones laborales se abordan en el marco más general de los derechos humanos. Los acuerdos con la UE contienen una cláusula de derechos humanos y un compromiso de cooperar en la protección de estos y en asuntos sociales¹. La misma cláusula obliga a ambas partes a respetar los derechos humanos fundamentales proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

* Myriam Oehri, Université de Genève (adaptado por el Departamento de Investigaciones de la OIT).

¹ Bartels (2013).

Cuadro 10.1 Mecanismos de aplicación para promover los derechos laborales

Acuerdo	Actividades cooperativas	Diálogo transnacional	Mecanismo de ejecución
Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte	Amplio conjunto de actividades cooperativas en materia laboral	Diálogo transnacional a través de la Comisión de Cooperación Laboral, con sesiones públicas	Observancia de los derechos laborales con posibles sanciones financieras y comerciales
ALC Estados Unidos-Marruecos	Amplio conjunto de actividades cooperativas en materia laboral a través del Mecanismo de Cooperación Laboral	Diálogo transnacional a través del Subcomité de Asuntos laborales, con sesión pública	Observancia de los derechos laborales con posibles sanciones financieras
Acuerdo global UE-México	Amplio conjunto de actividades cooperativas en materia de derechos humanos y asuntos sociales	Diálogo transnacional a través del Comité Conjunto y de un organismo o Comité especial	Observancia de los derechos laborales al amparo de los derechos humanos, con la posible adopción de «medidas apropiadas»
Acuerdo de Asociación UE-Marruecos	Amplio conjunto de actividades cooperativas en materia de derechos humanos y asuntos sociales	Diálogo transnacional a través del Consejo de Asociación y un grupo de trabajo	Observancia de los derechos laborales al amparo de los derechos humanos, con la posible adopción de «medidas apropiadas»

* Las «medidas apropiadas» pueden ser adoptadas por las partes en el acuerdo de comercio cuando concurren vulneraciones de los derechos humanos. Pueden consistir en la suspensión parcial o total del acuerdo, entre otras medidas. Bartels (2005).

de la que forman parte las normas fundamentales del trabajo (véase el capítulo 2)². Los dos acuerdos con la UE están en proceso de renegociación y actualización³.

En el cuadro 10.1 se analizan tres mecanismos de aplicación diferentes incluidos en los acuerdos de los Estados Unidos y la UE: actividades de cooperación (como la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades); el diálogo transnacional (entre poderes públicos, sociedades civiles o público-privado); y mecanismos de ejecución (como consultas, solución de diferencias y posibles sanciones). En el resto de este capítulo se examinan más detenidamente estos mecanismos.

¿Cómo se han aplicado los acuerdos en México?

Experiencia con el ACLAN

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) es el acuerdo complementario del TLCAN por el que se reglamentan las cuestiones

laborales. Los tres mecanismos –actividades de cooperación, diálogo transnacional y mecanismos de ejecución– se han activado y han contribuido a promover y proteger los derechos laborales en México.

En la práctica, las actividades de cooperación abarcan un amplio conjunto de cuestiones laborales, entre las que figuran la seguridad y salud en el trabajo, el trabajo infantil y los trabajadores migrantes. Sin embargo, con el tiempo ha disminuido el número de actividades de cooperación, de 16 actividades realizadas en el primer año a solo una o dos por año en el período 2001-2009. Estas actividades han incidido positivamente en las prácticas laborales de México, fortaleciendo las capacidades de los sindicatos, generando redes transnacionales y sensibilizando a los trabajadores sobre sus derechos⁴. Aunque las diversas partes interesadas han reconocido las mejoras logradas a través de las actividades de cooperación, algunos escollos han obstaculizado la eficacia de la colaboración. Por ejemplo, se han expresado preocupaciones con respecto a la falta de profesionalidad de los funcionarios de la administración laboral mexicana⁵.

Se ha mantenido un diálogo transnacional fluido entre los funcionarios estadounidenses y mexicanos para abordar las cuestiones laborales. Este diálogo ha sido facilitado por la Comisión para la Cooperación

² Según la Comisión Europea (2003), «estas cláusulas relativas a los “elementos esenciales” [...] pueden servir para favorecer el diálogo y la cooperación entre los socios, fomentando acciones conjuntas en favor de la democratización y los derechos humanos, incluida la ejecución efectiva de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y la prevención de crisis gracias a la instauración de relaciones de cooperación coherentes y a largo plazo» (Comisión Europea, 2003, pág. 11; Bartels 2004, pág. 370).

³ Comisión Europea (2015).

⁴ Aspinwall (2013, págs. 94-95, 121); Finbow (2006, págs.- 214-218); Nolan García (2011, pág. 100).

⁵ Aspinwall (2013, pág. 101).

Laboral del ACLAN, constituida por un Secretariado y un Consejo de Ministros de Trabajo⁶. Las reuniones normalmente han concluido con sesiones públicas de preguntas e intercambio de información con las partes interesadas. A pesar de que el número de reuniones ha disminuido a lo largo de los años, las partes no han suspendido por completo la comunicación. Las conversaciones se han trasladado a otros entornos o se han entablado en el contexto de las comunicaciones laborales.

Por lo que respecta a los mecanismos de ejecución, los Estados Unidos han recibido más de 20 comunicaciones de sindicatos y conferencias sindicales de México y los Estados Unidos, así como de otros miembros de la sociedad civil, en las que se alegaba la vulneración de los derechos laborales en México⁷. El mecanismo de ejecución prevé un procedimiento de seguimiento exhaustivo, que puede llegar a una fase de intervención de un comité de expertos y de un tribunal de arbitraje (con la posible imposición de sanciones), pero solo si las infracciones se refieren a la seguridad y salud en el trabajo, el trabajo infantil y el salario mínimo técnico⁸. Los asuntos relacionados con la vulneración de la libertad de asociación, la negociación colectiva y el derecho de huelga solo pueden resolverse a través de consultas ministeriales.

Sin embargo, ninguna comunicación ha superado la fase de las consultas ministeriales. Esto se debe, principalmente, a que se prefieren las soluciones amistosas para resolver los conflictos, en vez de incoar un mecanismo que pudiera acabar en sanciones⁹.

El mecanismo de ejecución ha incidido positivamente en algunos aspectos del entorno laboral de México. Por ejemplo, la formalización de acuerdos ministeriales como resultado de las consultas ministeriales celebradas ha contribuido a reforzar los compromisos para proteger los derechos laborales. Los acuerdos ministeriales suelen contener disposiciones relativas al intercambio de información, la celebración de conferencias y/o seminarios,

el fomento de la cooperación y la investigación. Las principales cuestiones abarcadas son las que son objeto de las comunicaciones, como la libertad de asociación, el derecho de sindicación y la no discriminación en el empleo y la ocupación.

Además, las comunicaciones han servido para sensibilizar a la ciudadanía sobre los derechos y prácticas laborales, por ejemplo, a través de los medios o en el marco de campañas más generales¹⁰. También han contribuido a la cooperación transnacional entre los sindicatos y la sociedad civil de los países que son parte en el acuerdo¹¹.

No obstante, se han detectado algunos obstáculos para la promoción de los derechos laborales, como el escaso compromiso político de las autoridades con respecto al seguimiento continuo del proceso de comunicación. Un ejemplo es la falta de transparencia al proporcionar información a los colectivos y sindicatos peticionarios sobre el estado de tramitación de sus comunicaciones¹².

Experiencia con el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México

En el contexto del Acuerdo global entre la UE y México, las actividades de cooperación y el diálogo transnacional han incidido sobre las cuestiones laborales en varios sentidos. En primer lugar, la UE ha apoyado varias actividades de cooperación relativas a los derechos humanos con especial incidencia en el trabajo:

- Por ejemplo, la UE ha financiado un proyecto destinado a garantizar los derechos laborales de los jóvenes en el estado de Chiapas. A tal efecto, en el marco del proyecto se formó a 20 jóvenes de distintas organizaciones de la sociedad civil, empleadores y representantes de los poderes públicos de la región sobre los métodos de evaluación de las condiciones de trabajo. Otro de los efectos del proyecto fue la apertura del diálogo sobre los derechos laborales entre diversos sectores de México.

⁶ La Secretaría de la Comisión se clausuró en 2010 (Nolan Garcia, 2011, pág. 102).

⁷ Información disponible en el sitio web del Departamento de Trabajo estadounidense, en la siguiente dirección: <http://www.dol.gov/ilab/trade/agreements/naalc.htm> [2 de noviembre de 2016].

⁸ OIT (2013, pág. 43).

⁹ Compa y Brooks (2014, pág. 26).

¹⁰ OIT (2013, pág. 50)

¹¹ Kay (2011).

¹² Aspinwall (2013, pág. 97); Nolan Garcia (2011, págs. 104).

- Además, en el Plan Ejecutivo Conjunto de 2010, elaborado en el marco del acuerdo, se alcanzaron compromisos para colaborar en el Programa de Trabajo Decente de la OIT mediante actividades como el intercambio de información y buenas prácticas en cuestiones como la seguridad y salud en el trabajo.

No obstante, todavía es posible mejorar significativamente la colaboración entre la UE y México, sobre todo lo que respecta al número de proyectos laborales y a las partidas presupuestarias que se les asignan.

México y la UE también han promovido un diálogo transnacional en el que participan actores de la sociedad civil. El Foro de la Sociedad Civil se organizó por primera vez en Bruselas en 2002 y desde entonces se ha celebrado cada dos años. Sin embargo, como las cuestiones laborales no eran el objeto principal del Foro, los representantes laborales mexicanos y europeos se coordinaron para reunirse en un contexto diferente. Así se organizó la Reunión de Sindicatos de la UE y México, celebrada periódicamente con el objeto de mejorar el funcionamiento del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México en lo que respecta a los derechos laborales.

Por último, hasta la fecha no se ha activado el mecanismo de ejecución previsto en el Acuerdo global entre la UE y México¹³.

Aunque este capítulo se refiere al acuerdo vigente, conviene señalar que la UE y México han iniciado un proceso de renegociación y actualización del acuerdo. En la primera ronda de negociaciones (junio de 2016) ambas partes convinieron en la importancia de incluir un capítulo de comercio y desarrollo sostenible. Además, en el resumen de la evaluación de impacto, publicado recientemente, se define la renegociación como un medio para fortalecer el respeto de los derechos humanos y la aplicación de los convenios de la OIT ya ratificados por México y para prestar apoyo con vistas a la futura ratificación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)¹⁴.

¿Cómo se han aplicado los acuerdos en México?

Experiencia con el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Marruecos

A fin de mejorar las condiciones de trabajo en Marruecos, ambas partes han hecho hincapié en las actividades de cooperación y en el diálogo transnacional.

Las actividades de cooperación previstas en el acuerdo comprenden desde visitas de estudio y conferencias conjuntas hasta talleres y seminarios. Estas actividades han logrado promover en cierta medida los derechos laborales. Por ejemplo, en 2007 se llevó a cabo un proyecto de desarrollo de capacidades dirigido a representantes del Ministerio de Trabajo marroquí y a los interlocutores sociales sobre la obligación de cumplir los derechos laborales. Se cumplieron casi todos los objetivos del proyecto, que fue muy bien acogido por las partes interesadas. Se prevé que la incidencia de los proyectos implementados sea sostenida a lo largo del tiempo. Otras actividades consistieron en la elaboración de manuales de formación (sobre los procedimientos de inspección laboral) y en la formación de redes de instructores para la creación de capacidad. No obstante, la cooperación entre los Estados Unidos y Marruecos puede mejorar notablemente si se corrige la falta de financiación en determinadas áreas de los derechos humanos.

El diálogo transnacional entre los Estados Unidos y Marruecos, encauzado a través del subcomité de asuntos laborales, también ha sido un instrumento útil para promover los derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo. A través del diálogo, las autoridades estadounidenses y marroquíes han evaluado las actividades pasadas y han identificado las prioridades de la futura cooperación. La delegación estadounidense también ha organizado reuniones con la sociedad civil marroquí para abordar cuestiones laborales¹⁵.

El diálogo transnacional y las actividades de cooperación han sensibilizado a las partes interesadas

¹³ Oehri (2015, págs. 741-742).

¹⁴ Comisión Europea (2015).

¹⁵ Oehri (2015, págs. 740-741).

Cuadro 10.2 Ejemplos de actividades de aplicación, áreas clave y resultados

Acuerdo	Actividades de aplicación	Áreas clave	Resultados
Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades cooperativas: talleres, seminarios de mejores prácticas, apoyo técnico, actividades de creación de capacidad (para sindicatos independientes) • Diálogo transnacional: reuniones de la Comisión de Cooperación Laboral, sesiones públicas • Mecanismo de ejecución: activado por comunicaciones públicas hasta el nivel de consultas ministeriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de asociación • Discriminación en el empleo • Seguridad y salud en el trabajo • Cuestiones de género • Trabajadores migrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos ministeriales para abordar los problemas laborales • Divulgación de cuestiones laborales en los medios • Impacto sobre la reforma del ordenamiento jurídico laboral • Fortalecimiento de la relación entre sindicatos estadounidenses y mexicanos
Acuerdo global UE-México	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades cooperativas: formación (de sociedad civil, empleadores y representantes de los poderes públicos), intercambio de información y mejores prácticas • Diálogo transnacional: Foro de la Sociedad Civil y reunión de sindicatos • No se hace uso del mecanismo de ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos laborales y condiciones de trabajo • Empleo juvenil • Seguridad y salud en el trabajo • Trabajadores migrantes • Programa de Trabajo Decente de la OIT 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización de los jóvenes sobre sus derechos laborales • Fortalecimiento de las capacidades de los sindicatos • Apertura de diálogo intersectorial
ALC Estados Unidos-Marruecos	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades cooperativas: creación de capacidad, módulos de formación (incluyendo educación de empleadores y trabajadores sobre derechos y obligaciones legales) • Diálogo transnacional: reuniones del Subcomité de Asuntos laborales, sesiones públicas • No se hace uso del mecanismo de ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos laborales en general • Cuestiones de género • Inspecciones de trabajo • Trabajo infantil 	<ul style="list-style-type: none"> • Manuales de formación para empleadores y trabajadores y manuales de procedimientos de inspección • Establecimiento de redes de instructores • Mejora del clima de mediación y conciliación
Acuerdo de Asociación UE-Marruecos	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades cooperativas: consultas entre homólogos, diálogo intersectorial, intercambio de información y mejores prácticas • Diálogo transnacional: reuniones del Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales y Migración • No se hace uso del mecanismo de ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos laborales en general • Libertad de asociación • Mejora de las capacidades de los sindicatos • Seguridad social • Política laboral • Aplicación de los convenios de la OIT 	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de información y mejores prácticas • Divulgación de los derechos sindicales

marroquíes sobre las oportunidades que ofrece el mecanismo del Acuerdo de Libre Comercio para cooperar a escala transnacional.

Desde que entró en vigor el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Marruecos en 2006, no se han activado sus mecanismos de ejecución. Ninguna de las partes ha presentado comunicaciones públicas para informar de las vulneraciones de los derechos laborales cometidas por la otra parte¹⁶.

¹⁶ Información disponible en el sitio web del Departamento de Trabajo estadounidense, en la siguiente dirección: <http://www.dol.gov/ilab/trade/agreements/fta-subst.htm> [2 de noviembre de 2016].

Experiencia con el Acuerdo de Asociación entre la UE y Marruecos

En cambio, la UE y Marruecos se han centrado en los proyectos cooperativos y el diálogo social para abordar la situación laboral de Marruecos.

Las actividades de cooperación pueden llevarse a cabo bilateralmente (los programas en curso en Marruecos están financiados por la UE y por algunos de sus Estados Miembros) o en coordinación con las organizaciones internacionales o regionales. Por ejemplo, en el período de 2008 a 2010 la UE financió un proyecto destinado a consolidar la función de los actores sindicales

en la promoción de los derechos jurídicos, sociales, económicos y culturales de los trabajadores. El fortalecimiento del diálogo social en Marruecos también forma parte de los proyectos financiados por la UE en materia de empleo y trabajo en el marco de la Unión para el Mediterráneo¹⁷. Estas actividades trascienden el ámbito del acuerdo bilateral entre la UE y Marruecos, pero son de gran relevancia para la promoción del trabajo decente en la región.

Además, el acuerdo establece un cauce continuo de diálogo transnacional a nivel ministerial y de altos funcionarios, junto a otros medios diplomáticos para debatir cuestiones sociales. Desde 2001, los funcionarios de la UE y de Marruecos se han reunido frecuentemente en el seno del Grupo de trabajo sobre Asuntos Sociales y de Migración, formado por funcionarios de la Comisión Europea, los Estados Miembros de la UE y Marruecos. En este contexto, son objeto de debate los asuntos laborales relevantes y la ejecución de las políticas. Por ejemplo, en las conversaciones celebradas en 2013 se trataron temas relativos a la ratificación y la aplicación efectiva de los Convenios de la OIT. Las partes también intercambian información y buenas prácticas a través de ese mismo foro.

Al igual que ocurre en el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Marruecos, nunca se ha activado el mecanismo de ejecución previsto en el Acuerdo de Asociación entre la UE y Marruecos¹⁸.

El acuerdo está en proceso de renegociación desde marzo de 2013, con vistas a su actualización y a la creación de una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo.

En el cuadro 10.2 se resumen algunos ejemplos de actividades de ejecución, áreas clave y resultados en la promoción de las normas del trabajo en México y Marruecos.

¿Qué podemos concluir?

En el caso de México y Marruecos, los compromisos de carácter laboral previstos en sus acuerdos con los Estados Unidos y la UE (recogidos en las disposiciones laborales o en el marco más amplio de los derechos humanos y los asuntos sociales) se han aplicado en cierta medida. Los tres medios principales de aplicación son las actividades de cooperación, los diálogos transnacionales y los mecanismos de ejecución. A diferencia de los otros dos instrumentos, los mecanismos de ejecución no se han utilizado plenamente. Del conjunto de los cuatro acuerdos examinados, solo se ha activado el procedimiento de ejecución en el ACLAN. Se ha recurrido con mayor frecuencia a las actividades de cooperación y a los diálogos transnacionales para mejorar la protección y la promoción de los derechos laborales. Aunque los tres mecanismos han sido hasta cierto punto eficaces, aún queda margen para seguir avanzando en este terreno.

Además, se observa cierta interrelación entre los tres mecanismos. De hecho, los mecanismos de ejecución, aunque no se activen, sirven como paso útil para impulsar e intensificar las actividades de cooperación (ACLAN, Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Marruecos). Los diálogos transnacionales también son un instrumento fundamental para evaluar la cooperación laboral ya desarrollada y para facilitar la cooperación futura entre los Estados socios (ACLAN, Acuerdo global entre la UE y México, Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Marruecos, Acuerdo de Asociación entre la UE y Marruecos). Por lo tanto, sería aconsejable que las autoridades y los responsables de la formulación de políticas siguieran investigando las sinergias actuales y potenciales entre los diversos mecanismos de aplicación para aumentar su eficacia sobre el terreno.

¹⁷ Por ejemplo, el 27 de septiembre de 2016 se celebró la Conferencia Ministerial sobre Empleo y Trabajo en el marco de la Unión para el Mediterráneo. Además, la UE ha proporcionado apoyo financiero para el «Proyecto piloto regional para la promoción del diálogo social», desarrollado en Marruecos, Túnez y Jordania como países prioritarios, aunque comprende también otras actividades regionales. Información disponible en el sitio web de la UE en la dirección <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=87&eventsId=1156&furtherEvents=yes> [15 de noviembre de 2016].

¹⁸ Oehri (2015, págs. 741-742).

Bibliografía citada

- Aspinwall, M. 2013. *Side effects. Mexican governance under NAFTA's labor and environmental agreements* (Stanford University Press, Stanford).
- Bartels, L. 2005. *Human rights and democracy clauses in the EU's International agreements* (Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión). Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/nt/584/584520/584520en.pdf [2 de noviembre de 2016].
- . 2013. «Human rights and sustainable development obligations in EU free trade agreements», *40 Legal Issues of Economic Integration*, vol. 40, págs. 297-313.
- Compa, L. y Brooks, T. 2014. *The North American Free Trade Agreement (NAFTA), North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) and labor provisions in other North American free trade agreements* (Wolters Kluwer Law and Business).
- Comisión Europea. 2003. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos – Orientaciones estratégicas* (COM(2003) 294).
- Comisión Europea. 2015. *Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión Europea y a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a entablar negociaciones y negociar con México un Acuerdo Global Modernizado*, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (Bruselas, 16 de diciembre).
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. Submissions under the labor provisions of free trade agreements. Disponible en: <http://www.dol.gov/ilab/trade/agreements/fta-subs.htm> [2 de noviembre de 2016].
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC). Disponible en: <http://www.dol.gov/ilab/trade/agreements/naalc.htm> [2 de noviembre de 2016].
- Finbow, R.G. 2006. *The Limits of Regionalism, NAFTA's Labour Accord* (Burlington, Ashgate Publishing Company).
- Kay, T. 2011. *NAFTA and the politics of labor transnationalism* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Nolan García, K.A. 2011. «The evolution of United States–Mexico labor cooperation (1994–2009): achievements and challenges», *Politics & Policy*, vol. 39, núm. 1, págs. 91-117.
- Oehri, M. 2015. «Comparing US and EU labour governance ‘near and far’ – hierarchy vs network?», *Journal of European Public Policy*, vol. 22, núm. 5, págs. 731-749.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. *Estudios sobre el crecimiento con equidad: Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra).
- . 2016. *Studies on Growth with Equity: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (Ginebra).

Bibliografía complementaria

- Bartels, L. 2004. «A legal analysis of human rights clauses in the European Union's Euro-Mediterranean association agreements», *Mediterranean Politics*, vol. 9, núm. 3, págs. 368-395.
- Behrens, M. y Janusch, H. 2012. «Great ‘Normative Power’: The European and American trade approaches with Chile and Mexico», *European Foreign Affairs Review*, vol. 17, núm. 3, págs. 367-386.

Brower, A. 2008. «Rethinking NAFTA's NAALC provisions: the effectiveness of its dispute resolution system on the protection of Mexican migrant workers in the United States», in *Indiana International and Comparative Law Review*, vol. 18, núm. 1, págs. 153-188.

Grynberg, R. y Qalo, V. 2006. «Labour standards in US and EU preferential trading agreements», *Journal of World Trade*, vol. 40, núm. 4, págs. 619-653.

Kerremans, B. y Martins Gistelinck, M. 2009. «Interest aggregation, political parties, labour standards and trade: differences in the US and EU approaches to the inclusion of labour standards in international trade agreements», *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, núm. 5, págs. 683-701.

Oehri, M. Próxima publicación. *US and EU external labor governance: workers' rights promotion in trade agreements and in practice* (Basingstoke, Palgrave Macmillan).

CAPÍTULO 11

LAS DISPOSICIONES LABORALES EN EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA REPÚBLICA DE MOLDAVIA*

Resumen¹

- El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la República de Moldavia es uno de los acuerdos de libre comercio de nueva generación de la UE, que tratan las disposiciones laborales a través de un capítulo específico sobre comercio y desarrollo sostenible.
- El Acuerdo de Asociación también prescribe la aproximación de los marcos jurídicos de la República de Moldavia al Derecho de la UE en los ámbitos de la seguridad y la salud en el trabajo y del Derecho Laboral y las condiciones de trabajo, a lo largo de un período de diez años.
- Se observan limitaciones en cuanto a la capacidad del enfoque del acuerdo (basado en la integración de la sociedad civil) para lograr un cambio significativo con respecto a las cuestiones laborales más importantes.

Antecedentes del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la República de Moldavia¹

La República de Moldavia y la UE firmaron un Acuerdo de Asociación en junio de 2014, aplicado con carácter provisional hasta su plena entrada en vigor en 2016. El acuerdo consta de dos elementos fundamentales: un «acuerdo político» que prevé la progresiva cooperación con la UE en lo que respecta a las reformas internas en la República de Moldavia; y el paulatino establecimiento de una «zona de libre comercio de alcance amplio y profundo» durante un período de transición de diez años. El Acuerdo de Asociación, que forma parte del modelo de Política Europea de Vecindad adoptado por la UE, persigue el objetivo de entablar relaciones de buena vecindad y contiene un conjunto de disposiciones más

amplio que el que recogen los acuerdos ordinarios de libre comercio. Los Acuerdos de Asociación se aplican a tres de los socios de Europa Oriental de la UE (Georgia, República de Moldavia y Ucrania).

Con anterioridad al Acuerdo de Asociación, las exportaciones de bienes a la UE se habían beneficiado de la liberalización de los aranceles y contingentes y había mejorado el acceso de las exportaciones agrícolas al mercado de la UE a través de un sistema de preferencias comerciales autónomas (2008-2014) y de sus predecesores, el Acuerdo de Asociación y Cooperación (julio de 1998)², el sistema de preferencias arancelarias generalizadas (SPG, 1998-2005) y el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, abreviado como «SPG+».

* Adrian Smith y Mirela Barbu, Queen Mary University of London; James Harrison y Ben Richardson, University of Warwick; y Liam Campling, Queen Mary University of London.

¹ Este apartado se basa en la investigación realizada en el marco de un proyecto financiado por el Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido, titulado «Working beyond the border: European Union trade agreements and labour standards» (número de adjudicación: ES/M009343/1).

² El Acuerdo de Asociación y Cooperación otorgaba el trato de nación más favorecida para el comercio de bienes y preveía la supresión de las restricciones cuantitativas, salvo para los productos textiles y del vestido, que estaban reglamentados por un acuerdo separado, de 14 de mayo de 1993. COM(1993) 101 FINAL. Disponible en la dirección [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993PC0101\(03\)&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993PC0101(03)&rid=1) [16 de noviembre de 2016]. Se trata de una versión actualizada del acuerdo textil suscrito entre la UE y la URSS en 1989 (aplicado desde enero de 1990 hasta finales de 1992), en el que se mantenían parcialmente las restricciones cuantitativas a las importaciones de productos textiles y del vestido en la Comunidad Europea.

El Acuerdo de Asociación ha sido un mecanismo por el que las fuerzas políticas europeístas y el Gobierno de la República de Moldavia posterior a 2009 aspiraban a transformar las relaciones exteriores del país, en vista de la continua influencia rusa en el llamado «conflicto congelado» de la región de Transnistria, a la que se amplió en la práctica el Acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo, aunque con cierta demora, en enero de 2016.

Contenido y ámbito de aplicación de las disposiciones laborales del acuerdo

Por lo que respecta a las disposiciones laborales, el Acuerdo de Asociación entre la UE y la República de Moldavia sustituye a lo convenido anteriormente en el SPG+ y en el régimen de preferencias comerciales autónomas, ambos sujetos a la ratificación y aplicación por la República de Moldavia de una serie de convenios de la OIT y de otros acuerdos de derechos humanos y compromisos en materia de gobernanza y desarrollo sostenible. En la fecha de firma del Acuerdo de Asociación, la República de Moldavia ya había ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT, los cuatro convenios de gobernanza, y 30 (de los 177) convenios técnicos. Cinco de los ocho convenios fundamentales se habían ratificado antes de que se establecieran los regímenes SPG+.

Existen dos mecanismos principales por los que se reglamentan las disposiciones laborales y las condiciones de trabajo en el Acuerdo de Asociación vigente. En primer lugar, en el Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo hay un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, que forma parte del modelo de la UE para todos sus acuerdos comerciales desde el Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea, de 2011. En ese capítulo se agrupan los compromisos relativos a las normas del trabajo con las cuestiones medioambientales. Las disposiciones laborales se remiten a las obligaciones derivadas de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, el Programa de Trabajo Decente y se centran en los ocho convenios fundamentales del trabajo. También recogen una

serie de compromisos procedimentales y nuevos mecanismos institucionales de ejecución conexos³. Las principales obligaciones consisten en «respetar, promover y plasmar en su ordenamiento jurídico y en la práctica» los convenios fundamentales y prioritarios de la OIT⁴ y otros convenios de la OIT que han sido ratificados por las partes (véase el apéndice 11.1, sección I).

Los compromisos procedimentales se refieren a la transparencia, el diálogo y la cooperación entre los actores sociales, y a un compromiso de evaluación de impacto (véase más abajo). Los mecanismos institucionales (figura 11.1) consisten en el establecimiento de: i) un Subcomité intergubernamental de Comercio y Desarrollo Sostenible; ii) grupos nacionales consultivos en Moldavia y en la UE, encargados de proporcionar asesoramiento en materia de desarrollo sostenible y constituidos por representantes de organizaciones empresariales, sindicatos y la sociedad civil; iii) un Foro de Diálogo de la Sociedad Civil que permita el diálogo entre los grupos nacionales consultivos, y iv) un Grupo de Expertos en la situación, que se constituirá en caso de que los mecanismos intergubernamentales de solución de diferencias resulten infructuosos. Todos estos mecanismos institucionales son nuevos en la República de Moldavia. Se trata de un modelo similar al adoptado en los otros Acuerdos de Asociación de la UE con los países vecinos de Europa Oriental (Georgia y Ucrania) y en todos los acuerdos de libre comercio suscritos a partir del de la República de Corea. Se hace hincapié en la participación de la sociedad civil y en la creación de capacidad, «y no en las sanciones comerciales [para] asegurar la aplicación efectiva del capítulo de comercio y desarrollo sostenible»⁵.

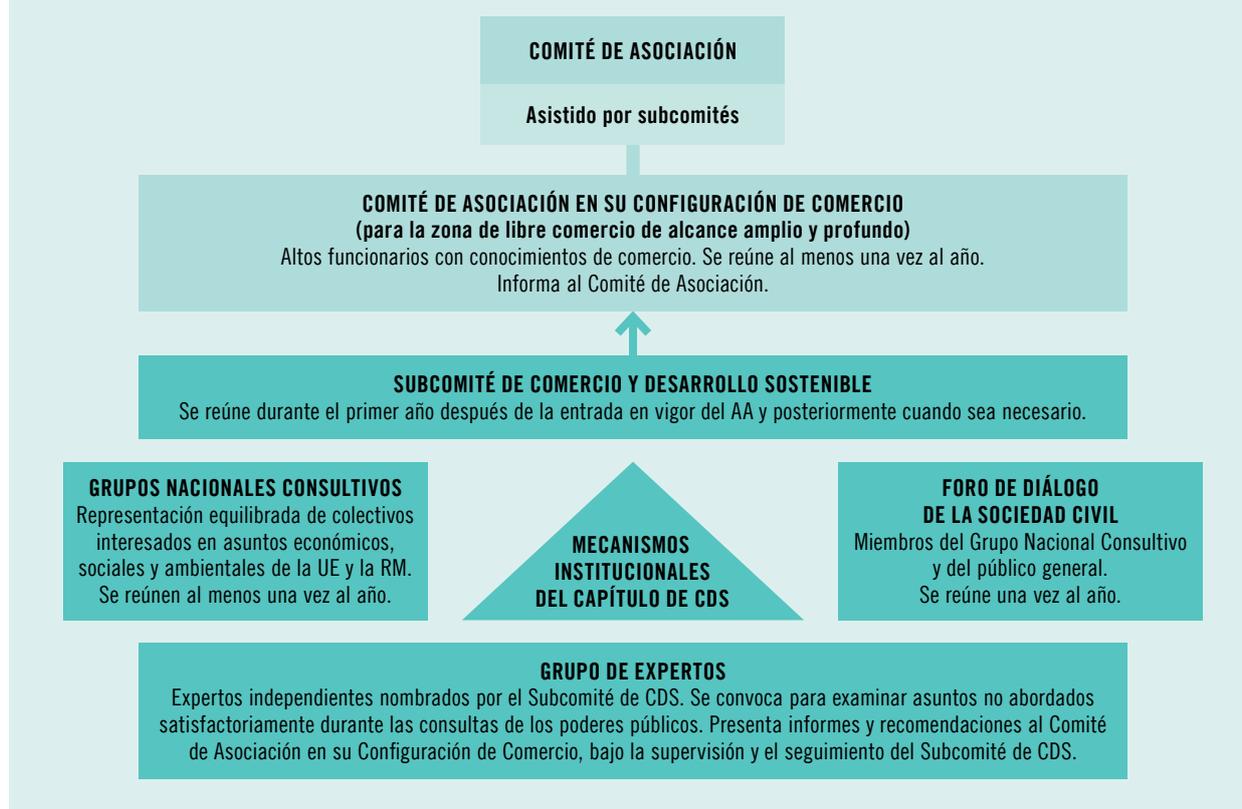
En segundo lugar, los capítulos no comerciales del Acuerdo de Asociación contienen también varias

³ Véase Barbu et al. (2016)

⁴ A saber: a) Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973 (número 138); b) Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); c) Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); d) Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); e) Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); f) Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); g) Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); h) Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). Véase la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y Viederman y Klett (2007, pág. 58).

⁵ Comisión Europea (2015).

Figura 11.1 Marco institucional de comercio y desarrollo sostenible para la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo



disposiciones sobre la aproximación de la legislación de la República de Moldavia al acervo comunitario de la UE. En los aspectos laborales, se prevé la aproximación a ocho directivas sobre Derecho laboral de la UE en un plazo de tres o cuatro años; a seis directivas de la UE relativas a la lucha contra la discriminación y a la igualdad de trato entre hombres y mujeres; y a 25 directivas relativas a la salud y la seguridad en el trabajo, en un plazo de entre tres y diez años (apéndice 11.1, sección II)⁶.

¿Cómo se ha aplicado el acuerdo hasta ahora?

Principales problemas laborales en la República de Moldavia

El Acuerdo de Asociación y sus disposiciones en materia de comercio y desarrollo sostenible se aplican en una coyuntura en que la economía moldava es una

de las más pobres⁷ y desiguales de Europa⁸. Presenta elevadas tasas de emigración de la población activa y ha sufrido recientemente una crisis bancaria resultante del presunto robo de mil millones de dólares estadounidenses, equivalentes al 12 por ciento del PIB del país, lo que ha provocado conmociones económicas y políticas. La resolución de los problemas laborales a través de los mecanismos institucionales establecidos en el acuerdo se ve afectada por esos factores de mayor calado. Entre las dificultades más notorias del mercado laboral y el empleo en la República de Moldavia destacan las siguientes:

- trabajo infantil, sobre todo en el sector agrícola, tráfico de menores y mendicidad infantil⁹;
- alta tasa de informalidad en el mercado de trabajo, indicador que representa aproximadamente un tercio del empleo¹⁰, sobre todo en los sectores de la

⁶ Emerson y Cenuşa (2016).

⁷ El PIB per cápita por paridad del poder adquisitivo en 2014 era de 5.038 dólares estadounidenses.

⁸ OIT (2016b).

⁹ Departamento de Estado de los Estados Unidos (2015).

¹⁰ OIT (2016a); Emerson y Cenuşa (2016).

agricultura, en el comercio, hoteles y restaurantes, y en la construcción, con mayor preponderancia en las zonas rurales¹¹;

- una tasa de empleo de solo el 39 por ciento y una tasa de desempleo baja, debido a los altos niveles de emigración de la población activa¹² y a las jubilaciones;
- restricción de la oferta de mano de obra en la República de Moldavia por efecto de la emigración, con la consiguiente presión sobre los salarios y sobre otros elementos no salariales en ciertos sectores;
- preponderancia general de bajos salarios y altos niveles de pobreza, con trabajadores incapaces de alcanzar un nivel de vida básico en sectores como el vestido (que es una industria importante para el empleo asalariado formal), a pesar de las crecientes presiones salariales mencionadas¹³;
- restricciones del sistema de inspección laboral de la República de Moldavia, en lo que respecta a la identificación de las infracciones del ordenamiento jurídico laboral.

En un informe de la OIT se afirma lo siguiente: «la Inspección de Trabajo está limitada por la disposición de [la Ley 131, de 8 de junio de 2012, relativa al control estatal de la actividad empresarial] [...], por la que se obliga a [...] [los inspectores] a notificar la inspección a la empresa con cinco días de antelación. Este marco reglamentario [surgido de la preocupación relativa al soborno de los funcionarios públicos] contradice las mejores prácticas internacionales y las normas de la OIT y es, además, incompatible con algunas leyes que estipulan sanciones para el empleo informal y con otras que limitan la ejecución». ¹⁴ El informe reconoce la incidencia significativa sobre la capacidad de la Inspección de Trabajo para identificar los casos de infracción del marco jurídico¹⁵.

En consecuencia, una de las dificultades que entraña la aplicación de las disposiciones laborales previstas en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible (y, más en general, en el Acuerdo de Asociación) es que varios de los problemas laborales surgidos de la dinámica del mercado

de trabajo en la República de Moldavia (excepto el trabajo infantil y la inspección laboral) no se contemplan plenamente en el marco de los convenios fundamentales y prioritarios de la OIT, que constituyen el núcleo del capítulo de comercio y desarrollo sostenible¹⁶.

Aplicación de las disposiciones laborales en el Acuerdo de Asociación

Es importante señalar que los mecanismos institucionales previstos en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible –a saber, los grupos nacionales consultivos y los foros de diálogo– no se establecieron hasta después de la entrada en vigor provisional del acuerdo, el 1 de septiembre de 2014 (cuando se aplicó provisionalmente el elemento del acuerdo relativo a la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo), más concretamente a partir de la primera reunión celebrada en julio de 2015. Como sucede con otras experiencias de la UE relativas a la aplicación del capítulo de comercio y desarrollo sostenible¹⁷, la falta de claridad procedimental ha dado lugar a un proceso inicial (a veces muy lento) de definición de los métodos de trabajo de los principales mecanismos institucionales, en particular los grupos nacionales consultivos y los foros de diálogo, en los que cobran protagonismo las organizaciones de la sociedad civil¹⁸.

La citada crisis bancaria, económica y política en la República de Moldavia ha mermado la capacidad de lograr avances significativos en cuanto al examen de las normas del trabajo y las condiciones medioambientales, dado que la atención se ha centrado en otros asuntos. Aunque las cuestiones relativas a las disposiciones laborales son objeto de debate en esas instituciones, hay escasos indicios de que se esté estableciendo un mecanismo capaz de conseguir avances sustanciales.

Participación de la sociedad civil: la primera reunión del Foro de Diálogo de la Sociedad Civil, establecido en virtud del artículo 377 del Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo, y del que forman parte los grupos nacionales consultivos de la UE y de la República de

¹¹ OIT (2016a).

¹² Emerson y Cenuşa (2016).

¹³ Clean Clothes Campaign (2014).

¹⁴ OIT (2016a, pág. 67).

¹⁵ OIT (2016a, pág. 68).

¹⁶ Véase también Emerson y Cenuşa (2016).

¹⁷ Harrison *et al.* (2016).

¹⁸ Véase también Orbie *et al.* (2016).

Moldavia, se celebró en julio de 2015. Los principales asuntos abordados guardaban relación con el marco general de compromiso gubernamental con la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo, la transparencia y la rendición de cuentas, y la competitividad del sector privado. También se aludió brevemente a la necesidad de evitar la injerencia en la actividad de los sindicatos, de combatir el empleo informal a través de la aplicación más sólida de los mecanismos reglamentarios, de fortalecer la observancia de las normas del trabajo de la OIT y las Directivas de empleo de la UE en el país, y a la aspiración de llevar a cabo una evaluación de impacto del Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo, tras la aprobación gubernamental de la metodología necesaria¹⁹. La segunda reunión, celebrada por videoconferencia en octubre de 2016, giró en torno a las energías renovables, con escasas referencias a las disposiciones laborales. En consecuencia, la capacidad del principal mecanismo institucional previsto en el Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo para abordar y vigilar las disposiciones laborales de un modo sustantivo parece, a juzgar por la información disponible, bastante limitada en el contexto de la crisis política y económica de la República de Moldavia.

Debates entre el Gobierno moldavo y la Comisión Europea: el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, constituido en virtud del artículo 376 del Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo, se reunió por primera vez en julio de 2015 e hizo hincapié en el compromiso de «celebrar consultas y cooperar en las cuestiones laborales relacionadas al comercio»²⁰. Se prestó atención a los ocho convenios fundamentales de la OIT, y el debate se centró en dos cuestiones laborales:

- Con respecto al trabajo infantil, el Subcomité subrayó la importancia de seguir aplicando el Plan de Acción Nacional en esta esfera y de mantener una continua vigilancia.
- En el ámbito de las cuestiones relativas a la inspección de trabajo, anteriormente mencionadas, «se insta a la República de Moldavia a asegurar que la Inspección Estatal de Trabajo pueda realizar su labor con eficacia en cumplimiento del Convenio [de gobernanza] de

la OIT sobre la inspección del trabajo»²¹. Como ya se ha indicado, esta causa fue presentada por la Confederación de Sindicatos moldavos ante una comisión de investigación de la OIT en 2013, junto con un informe en 2015, tras lo cual el Consejo de Administración de la OIT emitió un dictamen²². En la investigación se constató que el Gobierno de la República de Moldavia no había aplicado con eficacia el Convenio sobre la inspección del trabajo a través de su adopción de la Ley 131 de Control Estatal en junio de 2012²³. En opinión de varios actores fundamentales, las modificaciones de la Ley 131, introducidas en 2016, no han resuelto las infracciones del Convenio Núm. 81. Al limitar el número de inspecciones anuales que se pueden realizar en una misma empresa, manteniendo el requisito de la notificación previa a la inspección, y al reducir los ámbitos del trabajo que son competencia de la Inspección Estatal de Trabajo (entre los cuales no figuran las cuestiones de salud y seguridad), cabe esperar que las modificaciones reduzcan la capacidad de llevar a cabo una inspección eficaz.

Grupo de Expertos: un elemento fundamental previsto en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible, con el objeto de facilitar la solución de diferencias, es el Grupo de Expertos. De conformidad con el artículo 378 del Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo, cualquiera de las partes puede solicitar «consultas» sobre cualquier aspecto del capítulo de comercio y desarrollo sostenible, y someterlo al Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, además de solicitar el asesoramiento de la OIT y de los grupos nacionales consultivos (aunque es dudoso que estos tengan la capacidad de asesorar en cuestiones laborales, dada la condición de sus integrantes). A falta de una resolución intergubernamental, cualquiera de las partes puede solicitar el establecimiento de un «Grupo de Expertos» para que dicte una resolución y formule recomendaciones no vinculantes. A pesar de que en la República de Moldavia se han nombrado expertos que pueden integrar ese órgano,

¹⁹ Foro de Diálogo de la Sociedad Civil (2015).

²⁰ Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (2015, pág. 1).

²¹ Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (2015, págs. 2-3).

²² Véase Oficina Internacional del Trabajo (2015).

²³ En el informe se afirmaba que los inspectores están obligados a obtener el permiso previo de los empleadores para llevar a cabo una inspección, y a avisarles con antelación, y no están facultados para realizar inspecciones imprevistas.

todo parece indicar que no conocen suficientemente el procedimiento y que no han recibido formación alguna al respecto.

Plataforma de la Sociedad Civil: el Acuerdo de Asociación contiene una disposición relativa al diálogo de la sociedad civil y a la supervisión del acuerdo a través de una Plataforma de la Sociedad Civil, cuya primera reunión se celebró en Bruselas en mayo de 2016. Junto a una larga lista de áreas prioritarias que deben ser objeto de reformas, entre las que figura la lucha contra la corrupción, la reforma del sistema judicial y la lucha contra las crisis y los fraudes bancarios, la Plataforma de la Sociedad Civil señaló la importancia de «promover políticas laborales activas a fin de conseguir un trabajo productivo y digno para todos»²⁴.

La Plataforma reiteró la necesidad de que el Gobierno de la República de Moldavia cumpla todos sus compromisos contraídos en virtud de los Convenios de la OIT, las disposiciones de la Carta Social Europea y, si procede, el acervo de la UE; pidió al Gobierno moldavo que modernice su legislación laboral en consulta con los interlocutores sociales, y le instó a que confiera una condición jurídica más vinculante a las decisiones adoptadas por la Comisión Nacional en materia de consultas y negociación colectiva²⁵. *No se sabe con certeza cuál será la repercusión de estas declaraciones sobre las medidas gubernamentales.*

Consecuencias del Acuerdo de Asociación en cuanto a las disposiciones laborales: la República de Moldavia aprobó dos leyes con el objeto de aproximar gradualmente su legislación al Derecho Laboral de la UE. Estas leyes se refieren a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral²⁶, y al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada²⁷. Además, se han transpuesto a la legislación moldava diez obligaciones en materia de salud y seguridad en el trabajo, y parcialmente dos Directivas europeas relativas a la lucha contra la discriminación y a la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Las restantes

disposiciones del Acuerdo de Asociación relativas al trabajo todavía no se han incorporado a la legislación de la República de Moldavia²⁸.

Conclusiones: en general, el modelo de la UE para la aplicación del capítulo de comercio y desarrollo sostenible y de las disposiciones laborales del Acuerdo de Asociación incide en la importancia de la participación de la sociedad civil y de la vigilancia, antes que en las sanciones comerciales. Este análisis indica que, a pesar de que los tres mecanismos institucionales más importantes previstos en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible para abordar las cuestiones laborales han creado foros de debate, no establecen ningún mecanismo para solventar con eficacia las cuestiones relativas a las infracciones de las normas de trabajo y a su estricta supervisión, de modo que la aportación de estos órganos, en el mejor de los casos, no ha pasado de meras declaraciones y recomendaciones. Los mecanismos institucionales recogidos en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible, por ejemplo, no han proporcionado un sistema capaz de corregir las continuas restricciones de la inspección laboral. Junto a la escasa implicación del Gobierno en esta materia, se observan graves limitaciones en cuanto a la dotación y la capacidad de los mecanismos institucionales para avanzar sustancialmente en la aplicación de las disposiciones laborales.

¿En qué esferas se puede mejorar la aplicación del Acuerdo de Asociación?

A fin de clarificar y aplicar con mayor eficacia las disposiciones laborales del Acuerdo de Asociación, conviene prestar atención a las siguientes esferas:

Los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil en las principales instituciones de comercio y desarrollo sostenible: una de las dificultades intrínsecas al proceso de aplicación, que se basa en la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en las labores de detección de problemas y supervisión, es la forma en que se suele elegir a los integrantes de estas organizaciones en los Estados pertenecientes a

²⁴ Plataforma de la Sociedad Civil (2016, pág. 1).

²⁵ Plataforma de la Sociedad Civil (2016, pág. 2).

²⁶ Directiva 91/533/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1991.

²⁷ Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999.

²⁸ Emerson y Cenuşa (2016).

Recuadro 11.1 **Compromisos del Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo en cuanto a la vigilancia del comercio y el desarrollo sostenible**

En virtud del artículo 374 del capítulo 13 del Acuerdo de Asociación, las partes se comprometen «a examinar, realizar un seguimiento y evaluar el impacto de la aplicación» del capítulo de comercio y desarrollo sostenible, a través de sus respectivos procesos e instituciones de la sociedad civil y de los previstos por el Acuerdo, como los Grupos Nacionales Consultivos y el Foro de Diálogo de la Sociedad Civil.

En virtud del artículo 375 del capítulo 13 del Acuerdo, las partes se comprometen a elaborar conjuntamente metodologías e indicadores para las evaluaciones del impacto del comercio sobre la sostenibilidad; la incidencia de los reglamentos y normas laborales y ambientales sobre el comercio y la inversión; la incidencia de las normas sobre comercio e inversiones sobre la legislación laboral y ambiental; y la incidencia positiva y negativa del Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo sobre el desarrollo sostenible.

Todos estos enfoques se basan en un marco impulsado por los procesos e instituciones de carácter participativo ya existentes, como los Grupos Nacionales Consultivos, y por las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad (SIA, por sus siglas en inglés).

la antigua URSS. El sector de las organizaciones de la sociedad civil en la República de Moldavia es pequeño y relativamente joven. En consecuencia, los mismos grupos tienden a estar representados en los múltiples foros e instituciones establecidos en virtud del Acuerdo de Asociación, lo que desdibuja las competencias de los grupos, que apenas divergen en cuanto a su composición.

Además, varios de los participantes de las principales organizaciones de la sociedad civil son grupos de reflexión, organizaciones de consultoría e institutos de políticas públicas. Las únicas organizaciones no gubernamentales representativas de intereses sectoriales específicos (laborales o medioambientales) que participan en el Grupo Nacional Consultivo de la República de Moldavia son, al parecer, dos ONG ecologistas. La Confederación Nacional de Sindicatos también forma parte de este grupo consultivo, pero su presencia es insignificante si se compara con la representación de las cuatro asociaciones empresariales. En consecuencia, la capacidad de representar los intereses de los trabajadores de modo significativo es muy reducida. Por lo tanto, es preciso asegurar que los Grupos Nacionales Consultivos representen adecuadamente a sus mandantes y que tengan los conocimientos especializados necesarios. En la situación actual, no está claro si estos grupos actúan como órganos representativos o como una agrupación de las partes interesadas. Otro aspecto cuestionable es si los miembros de los Grupos Nacionales Consultivos

abarcen las esferas adecuadas (por ejemplo, el trabajo no sindicado, el empleo informal y otras).

Recursos para la participación de la sociedad civil: una queja común de las organizaciones de la sociedad civil que participan en las instituciones del Acuerdo de Asociación es la falta de recursos que les permitan participar de manera significativa. El Grupo Nacional Consultivo de la República de Moldavia no cuenta con servicios de secretaría; muchas organizaciones de la sociedad civil no pudieron financiarse el viaje para asistir a las reuniones en Bruselas. Uno de los riesgos que entraña esta situación es que la proliferación de acuerdos de libre comercio en la UE dé lugar a lo que podríamos denominar «fatiga de los grupos nacionales consultivos» y a la incapacidad de algunas organizaciones de la sociedad civil con sede en la UE para participar, a causa de su limitada capacidad.

Vigilancia o seguimiento: el Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo prevé una serie de mecanismos de vigilancia (véase el recuadro 11.1). No obstante, es necesario:

- desarrollar un proceso y una metodología adecuada para supervisar la incidencia del Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo en materia de comercio y desarrollo sostenible desde el inicio de su aplicación, de un modo que no circunscriba la función de los grupos nacionales a la mera detección de los problemas;

- dedicar los recursos adecuados al proceso de vigilancia desde la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo;
- sopesar la formulación de un método de vigilancia que permita que los colectivos más afectados por las disposiciones laborales participen plenamente en el proceso.

Clarificación de los objetivos y el alcance del modelo de comercio y desarrollo sostenible: se observa cierta ambigüedad en la interpretación que hacen algunos las partes interesadas sobre si el objeto de las estructuras institucionales, y de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible en general, se refiere a las *cuestiones laborales relacionadas con el comercio* o a los *problemas laborales y la infracción de las normas del trabajo en general*, al margen de su posible relación con el comercio²⁹.

Transversalidad del desarrollo sostenible en todo el acuerdo: sería interesante incluir consideraciones de comercio y desarrollo sostenible en todos los capítulos del acuerdo, a fin de establecer un programa verdaderamente ambicioso de comercio y sostenibilidad, capaz de integrar mejor las disposiciones laborales del acuerdo con las del capítulo de comercio y desarrollo sostenible. Así se superaría el enfoque que disgrega las disposiciones de comercio y desarrollo sostenible respecto del programa de comercio más general y de otras partes del acuerdo.

Formación más exhaustiva: con el objeto de mejorar la aplicación eficaz de las disposiciones contenidas en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible, es conveniente que las principales partes interesadas que todavía no conozcan suficientemente las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio de la UE, como es el caso de los miembros del Grupo Nacional Consultivo y del Grupo de Expertos, reciban una formación más exhaustiva que vaya más allá del modelo de «aprendizaje práctico» y que preste atención a las expectativas y las funciones.

Separación de los aspectos ambientales y laborales del comercio y el desarrollo sostenible en el ámbito institucional: dado que estos dos aspectos afectan a

intereses e interlocutores sociales diferentes, el objetivo es lograr una participación más eficaz en cada uno de ellos³⁰.

Reconocer y atender adecuadamente la responsabilidad de las partes interesadas de las grandes empresas en las cadenas mundiales de valor, por lo que respecta a la gobernanza y la vigilancia de las normas del trabajo en la República de Moldavia: es bien sabido que la mejora de las normas y de las condiciones de trabajo depende de las condiciones impuestas a las empresas proveedoras por las grandes empresa y de si estas presionan a aquellas en aspectos como la reducción de costos, el tiempo de entrega y otros factores³¹. Así pues, las relaciones de poder entre las empresas limitan la capacidad de aplicar en el lugar de trabajo las normas laborales legalmente establecidas. En consecuencia, de cara al futuro convendría sopesar:

- la posibilidad de formular modelos de responsabilidad conjunta de las grandes empresas y de los compradores, así como de las empresas proveedoras, en cuanto a las normas y las condiciones de trabajo en las cadenas mundiales de valor³²;
- la divulgación *total*, por parte de las principales empresas, y la *absoluta* transparencia en las cadenas de suministro, con respecto al cumplimiento de un conjunto mínimo de normas del trabajo³³;
- la incorporación de la responsabilidad social impulsada por los trabajadores (creación de capacidad para asegurar que los trabajadores tengan voz en el lugar de trabajo, si es posible en conjunción con los sindicatos) a través de los procesos de vigilancia y emisión de informes, de modo que los empleados proporcionen una continua vigilancia de las condiciones del lugar de trabajo, lo que integraría más plenamente a los principales interesados en el proceso de aplicación del capítulo de comercio y desarrollo sostenible³⁴.

²⁹ Harrison *et al.* (2016).

³⁰ Véase Van den Putte *et al.* (2015)

³¹ Mayer y Pickles (2010); Barbu *et al.* (2016).

³² Véase Anner *et al.* (2013) en relación con el Acuerdo de Bangladesh sobre la Seguridad contra Incendios y la Seguridad de los Edificios, como respuesta a la catástrofe del Rana Plaza.

³³ Rawling (2015).

³⁴ Véase también Marx y Wouters (2015).

Bibliografía citada

Anner, M., Bair, J., y Blasi, J. 2013. «Towards joint liability in global supply chains: addressing the root causes of labour violations in international subcontracting networks», *Journal of Comparative Labor Review and Policy*, Vol. 35, No. 1, págs. 1-43.

Barbu, M., Smith, A., Campling, L., Harrison, J., y Richardson, B. 2016. *Global value chains and labour standards in the European Union's free trade agreements*, comunicación presentada en el taller «Global Production Networks and Social Upgrading: Labour and Beyond Workshop», University of Manchester, mayo de 2016, y en la décima conferencia «European Urban and Regional Studies», Chania, Grecia, septiembre de 2016. Disponible previa petición a los autores.

Clean Clothes Campaign. 2014. *Moldova Factsheet*. Disponible en: <https://cleanclothes.org/resources/publications/factsheets/stitched-up-moldova-factsheet/view> [16 de noviembre de 2016].

Comisión Europea. 2015. *Civil society's role in the DCFTAs*, presentación en el programa de Asociación Oriental de la UE, Foro de la Sociedad Civil, Georgia, septiembre de 2015

Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2015. *Moldova*, Washington.

Emerson, M. y Cenuşa, D. 2016. *Deepening EU-Moldovan relations: What, why and how?* Londres: Rowman and Littlefield.

Foro de Diálogo de la Sociedad Civil. 2015. *Declaration of the 1st Meeting of the Republic of Moldova–European Union Joint Civil Society Dialogue Forum*, Chisinau, Moldavia, 8 de julio de 2015.

Harrison, J., Barbu, M., Campling, L., Richardson, B., y Smith, A. 2016. «Governing labour standards through trade agreements: limits of the European Union's Trade and Sustainable Development Chapters». Artículo disponible previa petición a los autores.

Marx, A. y Wouters, J. 2016. «Reforzar el control en sistemas de regulación privada del trabajo. Potencial y perspectivas», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 135, núm. 3, págs. 469-495.

Mayer, F. y Pickles, J. 2010. «Re-embedding governance: global apparel value chains and decent work», *Capturing the Gains Working Paper* 2010/01. Disponible en: <http://www.capturingthegains.org/pdf/ctg-wp-2010-01.pdf> [16 de noviembre de 2016].

Orbie, J., Martens, D., y Van den Putte, L. 2016. *Civil society meetings in European Union trade agreements: Features, purposes, and evaluation*, Centre for the Law of EU External Relations (CLEER), Países Bajos, CLEER Paper 2016/3.

Oficina Internacional del Trabajo. 2015. *Informe al Director General: Sexto informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por la República de Moldova del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Nacional de Sindicatos de Moldova (CNSM)*, Consejo de Administración, 323.^a reunión, Ginebra, marzo de 2015, GB.323/INS/11/6.

Organización Internacional del Trabajo. 1998. *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* (Ginebra, OIT).

—. 2016a. *The Informal economy in the Republic of Moldova: A comprehensive review* (Ginebra, OIT).

—. 2016b. *Moldova: Decent Work Country Programme 2016–2020* (Chisinau, OIT).

Plataforma de la Sociedad Civil. 2016. *Joint Declaration*, primera reunión, Bruselas, 10 de mayo de 2016.

Rawling M. 2015. «Legislative regulation of global value chains to protect workers: A preliminary assessment», *The Economic and Labour Relations Review*, vol. 26, núm. 4, págs. 660-677.

Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible. 2015. *1st Meeting of the Republic of Moldova–European Union Sub-Committee on Trade and Sustainable Development: Joint Statement to the Civil Society Forum*, Chisinau, Moldavia, 7 de julio de 2015.

Van den Putte, L., Orbie, J., Bossuyt, F., Martens, D. y De Ville, F. 2015. «What social face of the new EU trade agreements? Beyond the “soft” approach», *ETUI Policy Brief*, núm. 3/2015.

Viederman, D. y Klett, E. 2007. «Country-level assessment of labour conditions in emerging markets: an approach for institutional investors», en Kucera, D. (director) *Qualitative Indicators of Labour Standards* (Dordrecht, Springer) págs. 57-82.

Bibliografía complementaria

Campling, L., Harrison, J., Richardson, B., y Smith, A. 2016. «Disposiciones laborales en acuerdos de libre comercio de la UE: un marco para investigar sus efectos en los países socios», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 135, núm. 3.

Emerson, M. y Cenuşa, D. 2016. *Deepening EU-Moldovan relations: What, why and how?* Londres, Rowman and Littlefield.

Apéndice 11.1 Las disposiciones laborales en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la República de Moldavia y en el Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo

Capítulo del AA/ALCAP	Acuerdo de Asociación	Capítulo ALCAP
I. Capítulo de comercio y desarrollo sostenible		
<i>Convenios fundamentales de la OIT</i>		
Libertad de asociación		✓
Derecho de negociación colectiva		✓
Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio		✓
Abolición efectiva del trabajo infantil		✓
Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación		✓
<i>Otros compromisos</i>		
Aplicar con eficacia, en el ordenamiento jurídico y en la práctica, los convenios prioritarios ratificados y otros convenios de la OIT		✓
Compromiso con el pleno empleo		✓
Compromiso con el empleo productivo		✓
Ratificación de los restantes convenios prioritarios y de otros convenios		✓
Reconocer la incidencia positiva que las normas fundamentales del trabajo y el trabajo decente pueden tener en la eficiencia económica, la innovación y la productividad		✓
Promover la responsabilidad social de las empresas (basándose en las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la OIT)		✓
No dejar sin efecto ni derogar, ni ofrecer dejar sin efecto o derogar, la legislación ambiental o laboral, como un incentivo para el comercio, o para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio		✓
No dejar de aplicar efectivamente la legislación laboral y ambiental, como un incentivo para el comercio o la inversión		✓
II. Otros ámbitos del Acuerdo de Asociación		
<i>Cooperación (intercambio de información y buenas prácticas) en las siguientes esferas del empleo y las políticas sociales</i>		
Reducción de la pobreza y aumento de la cohesión social	✓	
Política de empleo (más y mejores empleos con condiciones de trabajo dignas y reducción del empleo informal)	✓	
Promoción de las medidas activas del mercado de trabajo	✓	
Fomento de mercados de trabajo más inclusivos (discapacidad y minorías)	✓	
Gestión de la migración laboral	✓	
Fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y la igualdad de oportunidades	✓	
Modernización de los sistemas de protección social	✓	
Promoción del diálogo social	✓	
Promoción de la salud y seguridad en el trabajo	✓	
Diálogo regular	✓	

→

Apéndice 11.1 (Cont.)

Capítulo del AA/ALCAP	Acuerdo de Asociación	Capítulo ALCAP
<i>Armonización de la legislación con el acervo de la UE [los años entre corchetes indican el número de años acordado para su aplicación]</i>		
Obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral (Directiva 91/533/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1991) [cuatro años]	✓	
Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada suscrito por la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Confederaciones de la Industria y de las Organizaciones Empresariales de Europa (UNICE) y el Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP) (Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999) [cuatro años]	✓	
Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES (sindicatos) – Anexo: Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial (Directiva 97/81/CE del Consejo, de 17 de diciembre de 1997) [tres años]	✓	
Medidas tendentes a promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal (Directiva 91/383/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1991) [tres años]	✓	
Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998) [cuatro años]	✓	
Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad (Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001) [tres años]	✓	
Marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea – Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativa a la representación de los trabajadores (Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002) [tres años]	✓	
Ordenación del tiempo de trabajo (Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003) [cuatro años]	✓	
Igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000) [cuatro años]	✓	
Igualdad de trato en el empleo y la ocupación (Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000) [cuatro años]	✓	
Igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006) [tres años]	✓	
Igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (Directiva 2006/54/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004) [tres años]	✓	
Medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992; décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) [tres años]	✓	
Igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social (Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978) [cuatro años]	✓	
25 Directivas sobre salud y seguridad en el trabajo [de tres a diez años]	✓	

CUARTA PARTE
CUESTIONES ESPECÍFICAS

CAPÍTULO 12

CONSIDERACIONES DE GÉNERO EN LOS ACUERDOS COMERCIALES*

Resumen

- Las referencias a las cuestiones de género en los acuerdos comerciales forman parte de un conjunto de opciones de política concebidas para abordar las desigualdades entre hombres y mujeres. Actualmente, uno de cada cuatro acuerdos vigentes y notificados a la Organización Mundial del Comercio contiene ese tipo de referencias.
- En la mayoría de los acuerdos con referencias al género, una de las partes es una economía avanzada. No obstante, las economías emergentes también han incluido este tipo de referencias.
- El diálogo y la cooperación son los principales mecanismos de aplicación de las referencias a la dimensión de género en los acuerdos comerciales. Sin embargo, cuando las referencias forman parte de las disposiciones laborales, su alcance es más amplio, ya que también se les asignan los mecanismos de aplicación propios de este ámbito, como la participación de las partes interesadas, el seguimiento y la solución de diferencias.

¿Cuál es la relación entre el comercio y el género?

La liberalización del comercio puede incidir sobre las diferencias de género en todos los actores económicos, lo que entraña desafíos y oportunidades, sobre todo para las mujeres. La literatura en este campo indica que el comercio afecta a la distribución de los ingresos y los recursos, influyendo en las estructuras de producción, en los patrones de consumo y en los gastos corrientes y que esto, a su vez, repercute de manera diferente en los hombres y las mujeres¹.

La variación de las circunstancias económicas mundiales, como el aumento del comercio, han incidido positivamente en la creación de empleo. En algunos casos, estas circunstancias han ido acompañadas de la

perpetuación o el aumento de las desigualdades entre hombres y mujeres².

Esto depende en gran medida del sector, de la estructura industrial y del nivel de desarrollo de la economía en cuestión:

- En las economías caracterizadas por una agricultura predominantemente exportadora (como el África subsahariana), las restricciones impuestas a las mujeres en lo que respecta a los derechos de propiedad, junto con su condición de trabajadoras no remuneradas en el seno familiar, puede seguir deteriorando la situación de la población femenina³.

* Elizabeth Echeverría Manrique y Ngoc-Han Tran, Departamento de Investigaciones de la OIT.

¹ Véase también UNCTAD (2014). Sobre los datos relativos a la incidencia de las disposiciones laborales y el comercio en las cuestiones de género, véase el capítulo 3 de este manual, y OIT (2016).

² La igualdad entre hombres y mujeres se considera, cada vez en mayor medida, una dimensión clave del debate general sobre cómo lograr un desarrollo sostenible; véase True (2014). En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se abordan las cuestiones de género a través de un objetivo global, el objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Se pretende corregir la mayor parte de las causas estructurales de las desigualdades de género.

³ Véase Fontana *et al.* (1998). La UNCTAD (2004) observa que no está zanjado el debate sobre si la liberalización del comercio entraña beneficios para las mujeres, y apunta que es preciso realizar estudios de casos con un análisis del comercio desglosado por géneros.

- Otros estudios señalan que las mujeres son una fuente de ventajas competitivas. Por ejemplo, en comparación con los hombres, las mujeres reciben salarios más bajos y disfrutan de una menor protección laboral⁴.

A largo plazo, las desigualdades de género pueden repercutir negativamente en el desarrollo y el crecimiento económico⁵.

Por otro lado, las relaciones comerciales se rigen cada vez más por acuerdos comerciales multilaterales, que abarcan más de la mitad de las exportaciones⁶. Estos acuerdos propugnan una mayor liberalización del comercio y también han ampliado su ámbito de aplicación a esferas como el medio ambiente, el trabajo y el comercio electrónico, entre otras.

Por lo general, se ha considerado que estos acuerdos y las políticas comerciales que los sustentan son neutrales en las cuestiones de género⁷. Sin embargo, se han observado algunas excepciones con respecto a esa neutralidad. Algunos acuerdos comerciales, vigentes o en proceso de negociación, han tenido en cuenta los aspectos de género, incorporándolos en las políticas de comercio, en las evaluaciones de impacto o en disposiciones concretas.

De hecho, la inclusión de la dimensión de género en la negociación, en los textos y en la aplicación de los acuerdos comerciales puede constituir uno de los múltiples instrumentos disponibles para avanzar hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres⁸. Sin embargo, en general, estas cuestiones no se han investigado suficientemente.

Los estudios publicados constatan que la inclusión de referencias o disposiciones en materia de género es cada vez más frecuente. En el presente capítulo, los términos «referencias» o «disposiciones» en materia de género aluden a las cuestiones de género que pueden estar

incluidas en las disposiciones laborales o en cualquier otra parte del acuerdo:

- **Incluidas en las disposiciones laborales:** las referencias a la dimensión de género pueden tratarse exclusivamente en el marco de las disposiciones laborales. Un ejemplo lo encontramos en los casos en que el acuerdo remite a la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) o al principio de eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación⁹. Los acuerdos que establecen un marco de cooperación en cuestiones laborales, con inclusión de las cuestiones de género, también pertenecen a esta categoría¹⁰.
- **Independientes de las disposiciones laborales:** se trata de referencias a las cuestiones de género incluidas en el preámbulo de los acuerdos comerciales, en marcos generales de cooperación o en anexos del acuerdo. Comprenden, entre otros aspectos, la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, la protección y la educación de las mujeres, la cooperación, el diálogo y el seguimiento en relación con las cuestiones de género¹¹.

¿Qué tendencias se observan?

En este apartado del capítulo se describen las diversas tendencias observadas en cuanto a la inclusión de las referencias al género en los acuerdos comerciales, su localización y alcance, así como los mecanismos de aplicación disponibles. Se han examinado los acuerdos comerciales vigentes y notificados a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por último, se analizan las posibles referencias al género en los acuerdos en proceso de negociación, o en aquellos que se han suscrito recientemente.

⁴ Seguino (1997); Busse y Spielman (2006); Elson *et al.* (2007).

⁵ Véase UNCTAD (2004); Korinek (2005). En este contexto, se considera que el desarrollo también es una cuestión de derechos humanos que comprende el género, la educación, el acceso a las necesidades básicas y otras cuestiones (Rolland, 2012).

⁶ Véanse los capítulos 1-3.

⁷ Esto significa que, aunque los textos de los acuerdos no suelen proponer un trato diferenciado entre hombres y mujeres, los resultados obtenidos tras su entrada en vigor no son neutrales en cuanto al género.

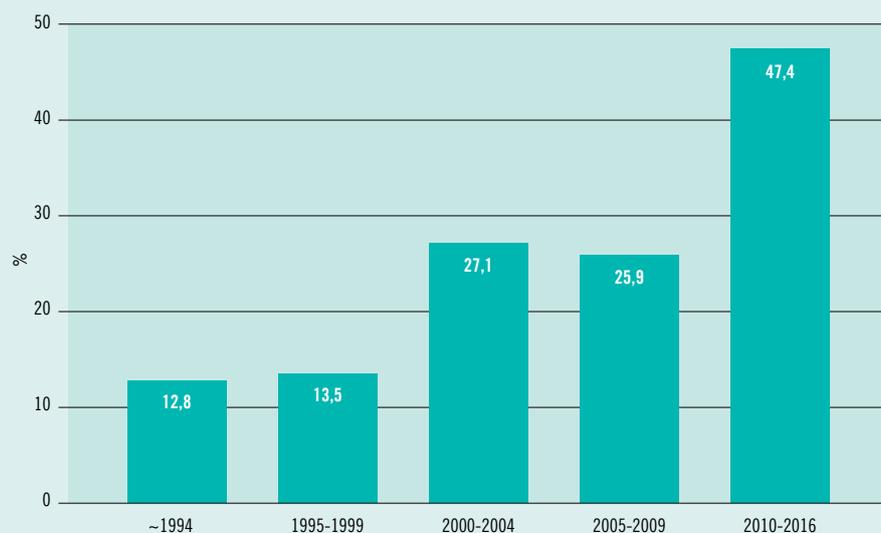
⁸ UNCTAD (2014); Wagner (2012).

⁹ En particular algunos acuerdos de la UE hacen una referencia explícita al compromiso de las partes de «respetar, promover y plasmar» en el ordenamiento jurídico y en la práctica las normas fundamentales del trabajo, tal como se recogen en los Convenios fundamentales de la OIT (por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 365 del acuerdo de comercio entre la UE y Moldavia). Por lo tanto, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) deben incluirse en el compromiso adoptado por las partes.

¹⁰ Algunos acuerdos hacen referencia al Programa de Trabajo Decente, que contempla la igualdad de género como un objetivo transversal.

¹¹ Villup (2015) señala que, en el modelo de la UE, la igualdad entre hombres y mujeres también está sujeta a las disposiciones de derechos humanos.

Figura 12.1 Porcentaje of acuerdos de comercio con referencias al género



Tendencias de las referencias al género

Los acuerdos comerciales que incluyen referencias al género han aumentado de manera significativa: de solo tres en 1994 a 80 en 2016¹².

Además, también ha aumentado la proporción de los acuerdos comerciales que incluyen consideraciones o disposiciones de género (figura 12.1). Alrededor del 13,5 por ciento de los acuerdos comerciales que entraron en vigor entre 1995 y 1999 incluía referencias a la dimensión de género. Esta cifra aumentó a casi el 50 por ciento entre 2010 y 2016.

Más de la mitad de los acuerdos con consideraciones de género tiene como interlocutor comercial a la UE, los Estados Unidos o Canadá. La UE era parte en el 30 por ciento de esos acuerdos (véase el recuadro 12.1), los Estados Unidos en el 13,8 de los acuerdos y el Canadá en el 10 por ciento.

Localización y alcance

Las disposiciones de género varían en cuanto al enfoque de su contenido. Sin embargo, generalmente hacen referencia a la cooperación en los asuntos de género. La formulación puede ser más o menos detallada. Por ejemplo,

algunos acuerdos se limitan a imponer la cooperación en cuestiones de género (por ejemplo, el acuerdo entre Chile y Turquía), mientras que otros contienen cláusulas más explícitas con respecto al papel de las mujeres en el desarrollo (Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA por sus siglas en inglés)¹³.

La localización de las disposiciones dentro del acuerdo de comercio influye en su rigor y en los mecanismos de aplicación disponibles. Así, las referencias incluidas en el preámbulo se consideran laxas o no vinculantes¹⁴. Aun así, pueden servir como directrices y deben tenerse en cuenta en la interpretación del texto¹⁵.

Las referencias incluidas en el texto principal pueden ser vinculantes o no vinculantes. Están sujetas a diversos mecanismos de ejecución, dependiendo de si figuran dentro de la disposición laboral o en una parte diferente del texto del acuerdo de comercio. Por ejemplo, la referencia al principio de no discriminación en la ocupación y el empleo dentro de las disposiciones laborales puede aplicarse a través del seguimiento (en algunos casos mediante la participación de las partes interesadas), las actividades de cooperación en materia laboral y la solución de diferencias (véase más abajo).

¹² Las cifras se basan en los acuerdos comerciales notificados a la OMC y vigentes en septiembre 2016.

¹³ Véanse las disposiciones específicas del acuerdo entre la UE y Moldavia en el capítulo 11 del presente manual.

¹⁴ Bartels (2014).

¹⁵ Según lo dispuesto en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969. Véase también Bourgeois, *et al.* (2007).

Recuadro 12.1 La política comercial de la UE y su relación con la igualdad de género

La igualdad entre hombres y mujeres se considera uno de los valores fundamentales de la UE.¹ En consecuencia, según los tratados fundamentales de la Unión, la dimensión de género debe incorporarse en todas las actividades de la UE, incluido el comercio. Al promover la inclusión de las cuestiones de género en sus acuerdos comerciales, la UE pretende impulsar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en sus Estados socios.

Mediante la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres (2010-2015), la UE hizo hincapié en la integración de las dimensiones de género en su política comercial dentro de un marco más amplio de desarrollo sostenible. De manera similar, el Plan de Acción en materia de género (2016-2020), dentro del objetivo enunciado como «acceso a un trabajo digno de mujeres de cualquier edad», propone actividades como la de analizar los efectos del comercio internacional en la igualdad de género en relación con las negociaciones comerciales.

En la práctica, la UE ha realizado evaluaciones *ex-ante* y *ex-post* (estas últimas con menor frecuencia) para observar la incidencia de los acuerdos comerciales sobre la igualdad de género. Hasta la fecha, se han llevado a cabo 20 evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad y hay otras cuatro en curso sobre los acuerdos comerciales en proceso de negociación entre la UE y sus países socios. Todas han incluido algunos aspectos de género, analizados de modos más o menos exhaustivos. Por ejemplo, por lo que respecta a los acuerdos en negociación, la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad del acuerdo de libre comercio entre la UE y el Japón (informe final) incluye un análisis del posible impacto del acuerdo sobre la igualdad de género en la población activa y los efectos sobre el crecimiento, así como la relación con los compromisos de la OIT en materia de no discriminación.

La UE realizó una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad *ex-ante* y una evaluación *ex-post* del acuerdo entre la UE y Chile sobre la base de una perspectiva sectorial. En el análisis *ex-ante* del acuerdo entre la UE y Chile se estudiaba el impacto del comercio sobre la igualdad de género, atendiendo a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, las diferencias salariales y las condiciones de trabajo. Se sugería que el acuerdo tendría un impacto significativo en el aumento del empleo en Chile, sobre todo en el sector agropecuario (pág. 211). El análisis *ex-post* del acuerdo entre la UE y Chile mostraba que se habían producido algunos de los impactos previstos en la evaluación *ex-ante*. En efecto, las mujeres se beneficiaron de la expansión de las exportaciones agrícolas, lo que condujo a un aumento del empleo femenino en el sector. En promedio, la tasa de pobreza de las mujeres había disminuido con el tiempo (del 19 por ciento de las mujeres clasificadas como pobres en 2003 al 12 por ciento en 2009) (pág. 200). No obstante, su empleo era más estacional y temporal. Además, seguía habiendo una persistente brecha salarial entre hombres y mujeres (pág. 204).

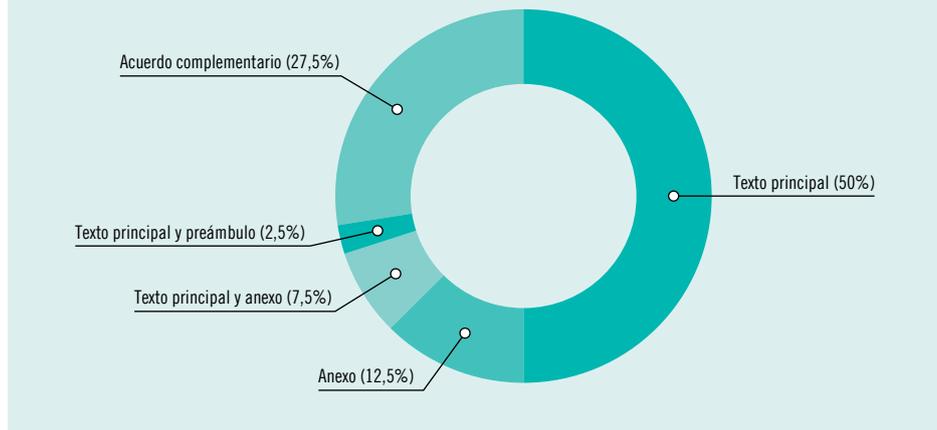
¹ Véase el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Además, en el artículo 8 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se afirma lo siguiente: «En todas

sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad».

- En el 2,5 por ciento de los acuerdos comerciales, las cuestiones de género aparecen tanto en el texto principal como en el preámbulo (figura 12.2).
- La mitad de los acuerdos comerciales incorpora las referencias a la dimensión de género en el texto principal: 13 acuerdos solo contienen referencias a cuestiones de género en las disposiciones laborales, 16 en una parte diferente del texto principal del acuerdo y 11 en la disposición laboral y en otra parte del acuerdo.
- También aparecen referencias a la dimensión de género en poco más del 27 por ciento de los acuerdos complementarios de contenido laboral¹⁶, como suele ocurrir en el caso de los acuerdos canadienses.

¹⁶ Los acuerdos complementarios no forman parte del texto principal de los tratados, sino que constituyen un documento independiente, negociado por las partes, que complementa o amplía los compromisos del acuerdo de comercio principal.

Figura 12.2 Localización de las referencias al género en los acuerdos de comercio



- Aproximadamente el 13 por ciento de los acuerdos comerciales contiene referencias a cuestiones relacionadas con el género en un anexo que complementa el compromiso adoptado por las partes. Por ejemplo, en algunos casos el acuerdo establece áreas prioritarias para la creación de capacidad, pero en el anexo se especifica que el fomento de la iniciativa empresarial entre las mujeres es una esfera en la que se podría proporcionar asistencia (acuerdo entre la UE y Camerún, anexo 1)¹⁷.

¿Cuáles son los principales mecanismos de aplicación?

En general, los principales mecanismos de aplicación de las disposiciones de género en los acuerdos comerciales consisten en actividades de cooperación y diálogo. La cooperación se concreta en intercambio de información y mejores prácticas, investigación, asistencia técnica y la promoción de acciones y programas con la finalidad de fomentar la igualdad de género, el empoderamiento y la protección de las mujeres.

Entre los esfuerzos cooperativos previstos en el marco más general de los acuerdos figuran los siguientes: cooperación en cuestiones sociales, compromisos para ampliar las oportunidades de educación para las mujeres, elección de un sector económico exclusivo para la cooperación en cuestiones de género (por ejemplo, acuerdo entre Perú y China, artículo 164 sobre cooperación agrícola),

o referencias más generales al papel de las mujeres en el desarrollo (por ejemplo, COMESA)¹⁸.

Algunos acuerdos de la UE (sobre todo los Acuerdos de Asociación, que contienen un pilar comercial o establecen una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo) hacen referencia a los compromisos en el marco de los pilares sociales y políticos. Las disposiciones de género de estos acuerdos, similares a las mencionadas más arriba, aunque no se relacionan con el comercio forman parte del acuerdo general y se han tenido en cuenta en este capítulo.

Cuando las referencias al género forman parte de las disposiciones laborales, también se les asignan los mecanismos de aplicación propios de este ámbito, como la participación de las partes interesadas, el seguimiento y la solución de diferencias.

En el campo de la cooperación, un ejemplo es el proyecto sobre el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), de la OIT, en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea. Este proyecto se puso en marcha en abril de 2016, con el objetivo de identificar obstáculos, posibles lecciones y buenas prácticas para promover el cumplimiento del Convenio y para formular recomendaciones de políticas¹⁹.

¹⁸ El Acuerdo de Cotonú, que constituye el fundamento jurídico de los acuerdos de partenariado económico entre la UE y el grupo de países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), establece explícitamente que las partes deben respetar los convenios internacionales relativos a los derechos de las mujeres y la igualdad de género, y comprometerse a incluir la perspectiva de género en todas las esferas de la cooperación.

¹⁹ Un consultor externo se encarga de la ejecución del proyecto. En futuras reuniones se distribuirá a la sociedad civil y a las partes interesadas partes interesadas un informe inicial sobre el proyecto.

¹⁷ En aplicación provisional desde 2014.

En el marco del acuerdo de comercio entre la UE y América Central, se celebró un taller antes de la reunión conjunta de los grupos consultivos de la sociedad civil europea y centroamericana (junio de 2016). En el taller se abordaron, entre otras cuestiones, el empoderamiento de las mujeres y el crecimiento económico, así como la importancia de adoptar medidas para eliminar las desigualdades y asegurar la igualdad de acceso a los recursos, la formación y el empleo.

Las dimensiones de género en las disposiciones laborales también se han activado a través de las comunicaciones públicas presentadas por distintas partes interesadas, cuando consideran que un interlocutor comercial no cumple las disposiciones laborales. Las comunicaciones, una vez concluido el proceso correspondiente, tienen la capacidad de activar el mecanismo de solución de diferencias.

Este mecanismo puede consistir en consultas formales de los poderes públicos, un tribunal de arbitraje y la imposición de eventuales sanciones²⁰.

Se han presentado comunicaciones públicas referidas a las dimensiones de género en el marco de algunos acuerdos con los Estados Unidos. Por ejemplo, en 1997 se presentó una comunicación pública sobre una cuestión de género en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte²¹, en la que se alegaba que en las *maquilas*²² mexicanas se practicaban pruebas de embarazo como condición para el empleo. Tras la emisión del informe público de la Oficina Administrativa

²⁰ Las partes interesadas pueden presentar comunicaciones públicas en el marco de algunos acuerdos (por ejemplo, los de los Estados Unidos y el Canadá). Una vez que la autoridad competente de una de las partes del acuerdo (por ejemplo, la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales, dependiente del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos) determina que ha lugar al examen de las comunicaciones (una aceptación que no implica ninguna decisión sobre los méritos de las alegaciones), se inicia un proceso de seguimiento antes de la activación formal del mecanismo de solución de diferencias. La autoridad competente emite un informe de examen y, en función de sus constataciones, puede recomendar distintas vías para resolver el asunto: por ejemplo, conversaciones al amparo de las disposiciones institucionales de los acuerdos, procesos de vigilancia sujetos a determinados plazos, implementación de planes de acción y/o celebración de consultas laborales cooperativas.

²¹ La comunicación (expediente US NAO número 9701) fue presentada por Human Rights Watch, el International Labour Rights Fund y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos de México.

²² *Maquilas* o *maquiladoras* son «plantas de propiedad, control o subcontratación extranjeros, que procesan o ensamblan componentes importados en régimen temporal de franquicia [...] para consumo extranjero, bajo un trato arancelario especial con exenciones fiscales» (Galhardi, 1998).

Nacional estadounidense, México adoptó una política revisada en esta materia, lo que impulsó nuevos cambios jurídicos. Algunas empresas multinacionales con presencia en México se comprometieron a eliminar dichas prácticas²³.

En el marco del acuerdo comercial entre los Estados Unidos, la República Dominicana y América Central, los sindicatos de los Estados Unidos y Honduras presentaron una comunicación pública²⁴ que contenía una sección dedicada a las condiciones de trabajo de las mujeres en las zonas de elaboración para la exportación. El objeto de la comunicación era la industria del textil, donde los salarios son más bajos que en otras industrias manufactureras, las jornadas laborales son más largas y la mano de obra es predominantemente femenina²⁵. En este caso, se emitió un informe público y se elaboró un plan de acción y vigilancia de los derechos laborales con el objeto de mejorar la observancia del ordenamiento jurídico y aplicar una inspección laboral más estricta para evitar y remediar las infracciones laborales²⁶.

¿Hay nuevos enfoques y alguna esfera en la que se pueda mejorar?

Algunos acuerdos comerciales que todavía no han sido ratificados contienen disposiciones de género. Por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Transpacífico dedica un apartado a las mujeres y el desarrollo económico en su capítulo 23 sobre desarrollo. Este enfoque reconoce la importancia de la igualdad y del empoderamiento de las mujeres para el desarrollo²⁷.

Por otra parte, la UE ha incluido sistemáticamente las cuestiones de género en sus evaluaciones de impacto desde 2002. Por ejemplo, la evaluación del impacto

²³ Véase OIT (2013), y Compa y Brooks (2014).

²⁴ Comunicación estadounidense 2012-01 (Honduras).

²⁵ También ha estudiado esta cuestión la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, a través del examen de la aplicación del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), por el Gobierno de Honduras (Solicitud directa adoptada en 2014 y publicada en la 104.ª reunión de la CIT, 2015).

²⁶ OIT (2016).

²⁷ En el Acuerdo de Asociación Transpacífico, las cuestiones relativas al género también se tratan en marco de las disposiciones laborales y en el capítulo de cooperación y creación de capacidad.

sobre la sostenibilidad del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y el Japón (informe técnico intermedio, junio de 2015) incluye un análisis sobre igualdad de género, centrado en las diferencias de empleo y salario entre hombres y mujeres en ambos países²⁸.

Las negociaciones entre países en desarrollo y emergentes también abordan las cuestiones de género, como ocurre en el caso del acuerdo entre Chile y el Uruguay, suscrito en octubre de 2016, cuyo capítulo sobre género está considerado como uno de los más innovadores de todos los acuerdos comerciales del mundo por la importancia que concede al papel de las mujeres en el desarrollo económico inclusivo, el comercio y la inversión. También promueve la igualdad de género a través del desarrollo económico de las mujeres. Otro de sus aspectos innovadores es la inclusión de un compromiso de las partes para aplicar con eficacia sus reglamentos, políticas y buenas prácticas a fin de lograr la igualdad de género. Por último, prevé mecanismos institucionales para aplicar las disposiciones, como la creación de un comité de género²⁹.

Aunque algunos interlocutores comerciales han hecho esfuerzos para incorporar las disposiciones de género en sus acuerdos, todavía hay otras esferas en las que se puede mejorar.

- En primer lugar, los compromisos relacionados con las cuestiones de género podrían adaptarse mejor a los contextos económicos y políticos de los países que son parte en los acuerdos. A este respecto, se podría explorar más a fondo el uso de los mecanismos de aplicación disponibles para las disposiciones laborales, a fin de mejorar la aplicación de su contenido de género. Por ejemplo, todas las actividades de cooperación podrían tener en cuenta los aspectos e impactos de la dimensión de género.
- En segundo lugar, podrían desarrollarse más investigaciones sobre las medidas que están adoptando los países que son parte en los acuerdos con referencias al género. Esto permitiría determinar cuál es el impacto de las referencias al abordar y enfrentar las cuestiones de género mencionadas.
- En tercer lugar, un campo importante por explorar es la aplicación de los análisis de género *ex-ante* de los acuerdos comerciales. Estos tipos de análisis podrían ser útiles para negociar y elaborar disposiciones de género más específicas, así como para identificar posibles medidas que, si se aplican con eficacia, pueden contribuir a solventar los escollos que encuentran las mujeres como consecuencia de la liberalización del comercio.

Bibliografía citada

Bartels, L. 2014. «Social issues in regional trade agreements: labour, environment and human rights», en S. Lester, B. Mercurio y L. Bartels (directores de la publicación): *Bilateral and regional trade agreements*, segunda edición (CUP).

Bourgeois, J., Dawar, K. y Evenett, S. 2007. *A comparative analysis of selected provisions in free trade agreements*. Encargado por la Dirección General de Comercio. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/march/tradoc_138103.pdf [4 de abril de 2016].

Busse, M. y Spielmann, C. 2006. «Gender inequality and trade», *Review of International Economics*, vol. 14, núm. 3, págs. 362-379.

Compa, L. y Brooks, T. 2014. *The North American Free Trade Agreement (NAFTA), North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) and labor provisions in other North American free trade agreements* (Wolters Kluwer).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2004. *Trade and gender: Opportunities and challenges for developing countries*, A. Tran-Nguyen y A. Beviglia Zampetti (directores de la publicación) (Ginebra, UNCTAD).

²⁸ Véase más información en el recuadro 12.1.

²⁹ Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y el Uruguay (capítulo 14).

- . 2014. *Virtual Institute teaching material on Trade and Gender*, vol 1.
- Elson, D., Grown, C. y Cagatay, N. 2007. «Mainstream, heterodox and feminist trade theory», en I. van Staveren, D. Elson, C. Grown y N. Cagatay (directores de la publicación): *The feminist Economics of trade* (Oxon, Routledge).
- Fontana, M., Joekes, S. y Masika, R. 1998. *Global Trade expansion and liberalisation: gender issues and impacts*, Institute of Development Studies, Report No. 42.
- Galhardi, R. 1998. *Maquiladoras prospects of regional integration and globalization*. Employment and Training Papers No. 12 (Ginebra, OIT).
- Korinek, J. 2005. *Trade and gender: Issues and interactions*. OECD Trade Policy Papers (París, OCDE).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. *Estudios sobre el crecimiento con equidad: Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra).
- . 2016. *Studies on Growth with Equity: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (Ginebra).
- Rolland, S. 2012. *Development at the WTO*. Oxford, Oxford University Press.
- Seguino, S. 1997. «Gender wage inequality and export-led growth in South Korea», *Journal of Development Studies*, vol. 34, núm. 2, págs. 102-132.
- True, J. 2014. «The global governance of gender», en A. Payne y N. Phillips (directores de la publicación): *Handbook of the international political economy of governance*, pág. 329.
- Villup, E. 2015. *The EU's Trade Policy: from gender-blind to gender-sensitive?* Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Parlamento Europeo.
- Wagner, C.Z. 2012. «Looking at regional trade agreements through the lens of gender», *Saint Louis University Public Law Review*, vol. XXI, núm. 497.

Bibliografía complementaria

- García, M. y Masselot, A. 2015. «The value of gender equality in EU – Asian trade policy: an assessment of the EU's ability to implement its own legal obligations», en A. Björkdahl, N. Chaban, J. Leslie y A. Masselot (directores de la publicación): *Importing EU norms: Conceptual framework and empirical findings* (United Nations University Series on Regionalism, vol. 8).
- Gibb, H. 2003. «Gender, trade and the WTO», notas para la intervención oral en el Simposio Público de la OMC.
- Jackson, J. y Wedderburn, J. 2009. «Gender and the Economic Partnership Agreement: an analysis of the potential gender effects of the CARIFORUM-EU EPA», *Caribbean Development Report*, vol. 2.
- Koukoulis Spiliotopoulos, S. 2008. «The Lisbon Treaty and the Charter of Fundamental Rights: maintaining and developing the acquis in gender equality», *European Gender Equality Law Review*, núm. 1.
- Luce, S. 2005. *The case for international labour standards: a "Northern" perspective*, IDS Working Paper 250, Institute of Development Studies.
- UNCTAD. 2009. «Mainstreaming gender in trade policy».
- Viteri, W. 2015. *A gender lens on the Trans Pacific Partnership Agreement*, JERA International, Young Women's Program Research.

CAPÍTULO 13

CÓMO AFECTA LA POLÍTICA COMERCIAL A LAS EMPRESAS Y A LOS TRABAJADORES DE LAS CADENAS MUNDIALES DE SUMINISTRO: PANORAMA GENERAL*

Resumen

- Las empresas que organizan su producción en cadenas mundiales de suministro dependen, en gran medida, de los insumos importados que intervienen en su proceso de producción. El acceso a una amplia variedad de insumos de alta calidad es beneficioso para los resultados de las empresas, cuyas ganancias suelen repercutir, al menos parcialmente, en los trabajadores. Los efectos adversos de las políticas que restringen el acceso de las empresas a los insumos se agravan en el contexto de las cadenas mundiales de suministro, donde los insumos cruzan las fronteras varias veces.
- La política comercial incide en los procedimientos y los lugares elegidos por las empresas para establecer sus redes de producción mundial. Aunque estas redes, en muchos casos, generan trabajos decentes, también se dan situaciones en las que se infringen las normas básicas del trabajo y los empleos son de baja calidad.
- Las instituciones del mercado de trabajo que protegen a los más desfavorecidos, así como los esfuerzos encaminados a promover las normas fundamentales del trabajo en las cadenas mundiales de suministro, pueden contribuir considerablemente a mitigar los efectos adversos. Las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales propician que las partes interesadas tomen en consideración estas cuestiones.

¿Qué tendencias se observan en las políticas de comercio y en los acuerdos comerciales?

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que entró en vigor en enero de 2016, hace hincapié en la promoción de la inclusividad y la sostenibilidad del crecimiento económico y el trabajo decente. El comercio es un factor importante para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que representa un motor de crecimiento económico y reducción de la pobreza. A este respecto, la integración de las políticas de comercio y de desarrollo económico y social es uno de los aspectos importantes, según se subrayó en el 14.º período de sesiones de la Conferencia

de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Nairobi en julio de 2016, durante la cual se afirmó que «la integración regional puede ser un catalizador importante para reducir las barreras comerciales, aplicar reformas en las políticas, reducir los costos del comercio e incrementar la participación de los países en desarrollo en las cadenas de valor regionales y mundiales»¹.

Los acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales contribuyen a reducir los obstáculos al comercio. Habida cuenta del estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales, la celebración de esos

* Christian Viegelaahn, Departamento de Investigaciones de la OIT.

¹ Véase el párrafo 29 del Acuerdo de Nairobi. Disponible en la dirección http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/td519add2_en.pdf [24 de enero de 2017].

Figura 13.1 El número global de medidas no arancelarias en vigor, 1995-2016



Fuente: base de datos I-TIP Mercancías de la OMC.

acuerdos comerciales ha sido el factor que más ha incidido en el descenso del promedio de los aranceles de importación, que disminuyó del 14 al 5,5 por ciento entre 1995 y 2014².

Paralelamente se siguen aplicando obstáculos al comercio, no necesariamente en forma de los tradicionales aranceles de importación, sino también en forma de medidas no arancelarias. Las medidas no arancelarias consisten en restricciones como las prescripciones en materia de contenido nacional, los regímenes de licencias de importación, los obstáculos técnicos al comercio y las medidas especiales de protección comercial³. En algunos casos, puede introducirse el uso de medidas no arancelarias por motivos de política pública, relacionados con las normas en materia ambiental y de los consumidores, o con la lucha contra prácticas comerciales desleales como el dumping o las subvenciones. No obstante, los observadores coinciden cada vez más

² Este promedio de los aranceles de importación se ha calculado a partir de los datos procedentes de la base de datos World Integrated Trade Solution (WITS) del Banco Mundial.

³ Las *prescripciones en materia de contenido nacional* son medidas de política que exigen que cierta proporción de los insumos utilizados en el proceso de producción provengan de fuentes nacionales de producción. Los *regímenes de licencias de importación* obligan a las empresas a obtener una licencia para importar ciertos bienes. Los *obstáculos técnicos al comercio* son normas y prescripciones técnicas que los productos deben cumplir. Las *medidas especiales de protección comercial*, como las medidas antidumping y de salvaguardia, permiten la imposición temporal de aranceles de importación en determinadas condiciones. Aunque las medidas especiales de protección comercial pueden adoptar la forma de un arancel, se clasifican como medidas no arancelarias.

en que algunos de estos obstáculos también se están utilizando para proteger las industrias nacionales de la competencia de la importación⁴. El número global de medidas no arancelarias en vigor se cuadruplicó entre 1995 y 2016, como se observa en la figura 13.1.

Los responsables de la formulación de políticas pueden introducir o eliminar obstáculos al comercio, tengan o no motivos fundados para ello. No obstante, es crucial entender las contrapartidas de estas decisiones de política comercial, para paliar sus efectos previsibles y aplicar políticas que protejan a los desfavorecidos, a fin de apoyar la creación de trabajos decentes y el crecimiento inclusivo.

Ahora bien, los efectos de las políticas comerciales no son fáciles de evaluar en un mundo en el que la producción se integra en complejas redes de producción mundial y estructuras de cadena de suministro y en el que la introducción o supresión de obstáculos al comercio afecta a los diversos las partes interesadas de manera diferente.

En este capítulo se arroja luz sobre la cuestión y se examina qué incidencia tienen los obstáculos comerciales a la importación sobre las empresas y los trabajadores nacionales y extranjeros de las cadenas mundiales de suministro.

⁴ Las medidas no arancelarias, cuando se utilizan con fines proteccionistas, suelen denominarse «proteccionismo encubierto». Véase, por ejemplo, CESPAP (2015).

¿Cómo afecta la política de comercio a las empresas y a los trabajadores nacionales de las cadenas mundiales de suministro?

Los obstáculos comerciales a las importaciones pueden afectar a las empresas nacionales que compiten con los importadores y a las que utilizan insumos importados en su proceso de producción⁵. Los dos tipos de impactos tienen consecuencias para los trabajadores de esas empresas.

Repercusión de la política de comercio en las empresas nacionales que compiten con las importaciones

Cuando se suprimen los obstáculos comerciales a las importaciones, los productores nacionales se enfrentan al aumento de la competencia de la importación en el mercado interior. El aumento de la competencia puede expulsar del mercado a algunas empresas y puede provocar la pérdida de empleo. Además, los proveedores nacionales y extranjeros de esas empresas, que forman parte de la cadena nacional y mundial de suministro del producto, pueden verse afectados negativamente.

Cuando se introducen obstáculos al comercio, los productores nacionales quedan protegidos del aumento de la competencia en el mercado de los productos, postergando al menos la expulsión del mercado de esas empresas y evitando los despidos inmediatos de trabajadores. Cabe esperar un impacto similar en los proveedores de esas empresas⁶.

Repercusión de la política de comercio en las empresas que utilizan insumos importados

Muchas empresas obtienen en el extranjero los insumos utilizados en su producción. Cuando se suprimen los obstáculos al comercio, estas empresas disfrutan de libre

acceso a los insumos extranjeros. En las investigaciones teóricas y empíricas se ha demostrado que el acceso a los insumos extranjeros es un factor determinante de los resultados de esas empresas. Ello se debe a que los insumos brindan a los importadores la oportunidad de aprender de las nuevas tecnologías, de acceder a insumos de calidad superior y de elegir entre una mayor variedad de insumos.

Los obstáculos al comercio que restringen el acceso a los insumos pueden tener efectos desfavorables para las empresas que importan algunos de sus insumos⁷. También pueden afectar a la elección de los insumos y productos de esas empresas. Por ejemplo, cuando aumentan los costos de un insumo importado, las empresas que producen múltiples productos pueden verse inclinadas a destinar menos recursos a la línea de producción que hace uso de ese insumo, lo que a su vez puede afectar desfavorablemente a sus resultados⁸.

En un entorno en que algunas empresas adquieren sus insumos en el mercado nacional, mientras que otras los obtienen internacionalmente a través de las cadenas mundiales de suministro, los obstáculos al comercio también pueden alterar la competencia en el mercado de los productos. Cuando un gobierno decide introducir un obstáculo al comercio sobre los insumos necesarios para la producción en un determinado sector, se debilita la posición competitiva de las empresas que importan esos insumos y que tienen que absorber los costos relacionados con la protección del comercio. En cambio, las empresas que obtienen sus insumos en el mercado nacional no tienen que incurrir en ningún costo adicional.

Cuando la producción se reparte entre varios países, los insumos pueden cruzar varias veces las fronteras y en diversas etapas del proceso de producción. En las cadenas mundiales de suministro, los obstáculos al comercio pueden aplicarse más de una vez a un mismo insumo, lo que incrementa sustancialmente su costo y puede acrecentar los efectos adversos para las empresas que

⁵ Estos dos tipos de empresas pueden vender sus productos únicamente en el país o destinarlos también a los mercados de exportación.

⁶ No obstante, Konings y Vandenbussche (2008), muestran que no todas las empresas que compiten con las importaciones pueden beneficiarse en la misma medida de los obstáculos comerciales a las importaciones.

⁷ Por ejemplo, Amity y Konings (2007), Kugler y Verhoogen (2012) y Goldberg *et al.* (2010) han constatado la relación entre el acceso a los insumos extranjeros y los resultados de las empresas.

⁸ Véase Vandenbussche y Viegelaahn (2016), que muestran estos efectos teórica y empíricamente basándose en datos de la India.

dependen de los insumos importados. Además, algunos de los efectos adversos que sufren esas empresas pueden trasladarse a otros proveedores, agravando el impacto.

Repercusión de la política de comercio en los trabajadores de las empresas importadoras

Las ganancias o pérdidas constatadas como consecuencia de la política comercial tienden a trasladarse, al menos parcialmente, a los trabajadores, no solo en el comportamiento del empleo, sino también en lo que respecta a otros resultados del mercado laboral. Por ejemplo, se ha demostrado que las empresas con mejor acceso a los insumos extranjeros pagan mejores salarios a sus trabajadores⁹.

¿Cómo afecta la política de comercio a las empresas y a los trabajadores extranjeros de las cadenas mundiales de suministro?

La política de comercio afecta a los exportadores extranjeros y a sus proveedores

Las políticas de comercio no solo repercuten en las empresas y en los trabajadores nacionales, sino también en los que se ubican en otros países. La supresión de los obstáculos al comercio para los exportadores extranjeros reduce el precio de sus productos exportados y aumenta la demanda de exportaciones, lo que a su vez incrementa el número de empleos que dependen de esas exportaciones. La introducción de obstáculos al comercio desencadena el efecto opuesto¹⁰.

En este contexto, las políticas de comercio pueden producir efectos intersectoriales, ya que la introducción o supresión de obstáculos al comercio aplicados a las

exportaciones de un sector también repercute en otros sectores que proporcionan los insumos utilizados en la producción de esas exportaciones¹¹.

La figura 13.2 muestra el impacto estimado de la reducción en 1 punto porcentual del arancel nacional de importación de bienes manufacturados sobre el número de empleos extranjeros en actividades manufactureras y de servicios que dependen del flujo comercial afectado. Estos empleos engloban los que corresponden a las empresas exportadoras afectadas y a sus proveedores. Por ejemplo, se estima que la reducción del arancel en 1 punto porcentual incrementa el número de esos empleos en más del 3 por ciento, en promedio, tanto en el sector manufacturero como en los servicios.

La política de comercio puede crear empleos dignos y empleos de baja calidad

La política de comercio es uno de los factores que determinan los procedimientos y los lugares elegidos por las empresas para establecer sus redes de producción mundial¹². Los empleos que se crean en los países extranjeros a través de esas redes de producción pueden incidir en el desarrollo de los países, favoreciendo el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la iniciativa empresarial.

Al mismo tiempo, es esencial que se respeten como mínimo las normas de trabajo fundamentales relativas a la seguridad y salud en el trabajo, los salarios y la jornada laboral. Estas condiciones se cumplen en muchos de los empleos que dan sustento a millones de trabajadores. Sin embargo, en las cadenas mundiales de suministro también se dan casos de infracción de las normas fundamentales del trabajo, lo que entraña efectos adversos para los trabajadores¹³. En algunos sectores y en algunos países se observan condiciones de seguridad precarias, bajos salarios, jornadas laborales excesivas y el uso generalizado de los contratos de corta duración¹⁴.

⁹ Véase, por ejemplo Amiti y Davis (2011), que ofrecen datos relativos a Indonesia.

¹⁰ Los efectos adversos de los obstáculos al comercio pueden manifestarse también en forma de pérdidas de ingresos de los trabajadores extranjeros. Por ejemplo, se ha demostrado que las medidas antidumping impuestas por los Estados Unidos al bagre importado del Viet Nam afectan adversamente a los ingresos de los pescadores vietnamitas (Brambilla *et al.*, 2012).

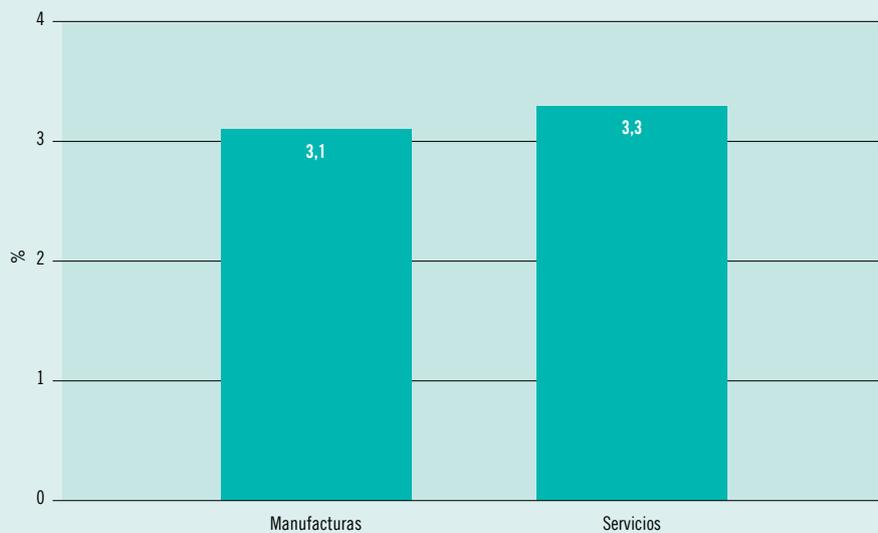
¹¹ Véase Kühn y Viegelaahn (2017), que aportan algunas evidencias basadas en simulaciones y datos.

¹² Véase, por ejemplo, Curran (2015).

¹³ Un ejemplo es el derrumbe del edificio Rana Plaza que albergaba una fábrica textil en Bangladesh. El incumplimiento de ciertas normas del trabajo ha provocado la muerte de más de mil trabajadores.

¹⁴ Véase una visión general en OIT (2015).

Figura 13.2 Impacto estimado de la reducción en 1 punto porcentual del arancel medio de importación de mercancías sobre los empleos conexos, por sectores (porcentaje)



Nota: Los impactos estimados mostrados en la figura son estadísticamente significativos al nivel del 1 por ciento.

Fuente: Kühn y Viegelahm (2017).

¿Cómo formular una política de comercio sostenible e inclusiva?

Las políticas de comercio afectan de manera diferente a las diversas partes interesadas. Sobre todo cuando la producción está muy fragmentada y traspasa las fronteras nacionales, los gobiernos tienen que hacer frente, de manera simultánea, a las facciones de ganadores y perdedores de la política comercial. Los efectos de las políticas comerciales sobre las empresas y los trabajadores nacionales son heterogéneos y dependen de las personas y de los sectores de que se trate. Las políticas de comercio afectan también a los trabajadores de los países extranjeros, pueden generar o destruir empleo y pueden crear empleos dignos o precarios.

Por lo tanto, es importante acompañar las políticas de comercio con un conjunto de políticas capaz de mitigar los efectos adversos y de proporcionar apoyo a los grupos desfavorecidos. Las instituciones y los actores del mercado de trabajo y de protección social pueden garantizar cierto grado de protección del empleo, un salario mínimo y un régimen básico de protección social¹⁵. Las

¹⁵ Según la OIT (2014), el 73 por ciento de la población mundial no está cubierta por un sistema adecuado de protección social.

políticas activas de mercado de trabajo pueden servir de apoyo a los trabajadores que han perdido el empleo, por ejemplo, ofreciéndoles formación que aumenta su capital humano y mejora sus posibilidades de encontrar un nuevo empleo¹⁶.

Por otro lado, se están redoblando los esfuerzos para asegurar que se respeten las normas del trabajo en las cadenas mundiales de suministro. La iniciativa *Vision Zero Fund* del G7, un fondo multilateral abierto a las contribuciones de gobiernos y empresas de todo el mundo y destinado a evitar muertes, lesiones y enfermedades laborales en las cadenas mundiales de suministro, así como la *Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2016, son pasos en esa dirección. Además, las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales propician que las partes interesadas tomen en consideración las cuestiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

¹⁶ Según la OCDE (2004), un incremento del 10 por ciento en el tiempo dedicado por un adulto a la educación y la formación puede asociarse con una caída de 0,2 puntos porcentuales en la probabilidad de estar desempleado.

Bibliografía citada

Amiti, M. y Davis, D.R. 2011. «Trade, firms, and wages: theory and evidence», *Review of Economic Studies*, vol. 79, págs. 1-36.

Amiti, M. y Konings, J. 2007. «Trade liberalization, intermediate inputs, and productivity: evidence from Indonesia», *American Economic Review*, vol. 97, núm. 5, págs. 1611-1638.

Brambilla, I., Porto, G., y Tarozzi, A. 2012. «Adjusting to trade policy: evidence from U.S. antidumping duties on Vietnamese catfish», *Review of Economics and Statistics*, vol. 94, núm. 1, págs. 304-319.

Curran, L. 2015. «The impact of trade policy on global production networks: the solar panel case», *Review of International Political Economy*, vol. 22, núm. 5, págs. 1025-1054.

CESPAP. 2015. «Trade and non-tariff barriers: impacts in the Asia-Pacific region», *Emerging Issues in Trade and Investment*, vol. 1. (Bangkok, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico).

Goldberg, P.K., Khandelwal, A., Pavcnik, N., y Topalova, P. 2010. «Imported intermediate inputs and domestic product growth: evidence from India», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, núm. 4, págs. 1727-1767.

Konings, J. y Vandenbussche, H. 2008. «Heterogeneous responses of firms to trade protection», *Journal of International Economics*, vol. 76, núm. 2, págs. 371-383.

Kugler, M. y Verhoogen, E. 2012. «Prices, plant size, and product quality», *Review of Economic Studies*, vol. 79, págs. 307-339.

Kühn, S. y Viegelaahn, C. 2017. *Foreign trade barriers and jobs in global supply chains*, ILO Research Paper No. 19 (Ginebra).

OCDE. 2004. «Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?» *OECD Employment Outlook 2004* (París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2014. *World social protection report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

—. 2015. *World employment and social outlook: The changing nature of jobs* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo). Vandenbussche, H. y Viegelaahn, C. 2016. *Input reallocation within firms*, CEPR Discussion Paper No. 11395 (Londres).

Bibliografía complementaria

Bernard, A.B., Jensen, J.B., Redding, S.J., y Schott, P.K. 2007. «Firms in international trade», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, núm. 3, págs. 105-130.

Wagner, J. 2012. «International trade and firm performance: a survey of empirical studies since 2006», *Review of World Economics*, vol. 148, núm. 2, págs. 235-267.

CAPÍTULO 14

LAS RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES*

Resumen

- Es cada vez más frecuente que los acuerdos comerciales incluyan referencias, cada vez más estrictas, a la responsabilidad social de las empresas (RSE).
- Las referencias a la RSE suelen limitarse, sobre todo en los acuerdos comerciales más antiguos, a formulaciones declarativas que enuncian los principios generales, con escasas alusiones a los marcos existentes, como la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales) de la OIT, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Algunos acuerdos comerciales recientes contienen referencias explícitas a estos marcos.
- La mayoría de los acuerdos que hace referencia a los principios de RSE prevé mecanismos institucionales con competencias en esta materia.
- Las disposiciones de RSE tienen implicaciones y consecuencias diferentes para los trabajadores, las empresas y los gobiernos.

Responsabilidad social de las empresas: una realidad cada vez más importante

De un tiempo a esta parte las empresas han tendido a adoptar programas de RSE para promover políticas responsables, conformes con los derechos laborales, en las actividades que desempeñan en todo el mundo.

Las políticas de RSE pueden manifestarse de diversas formas, desde códigos de conducta, mecanismos de auditoría y procesos de diligencia debida en cumplimiento de los derechos humanos, hasta la revisión de las políticas de adquisiciones y fijación de precios¹.

La ejecución de estas políticas cobra especial importancia en un contexto en el que las empresas multinacionales integradas en las cadenas mundiales de suministro

desarrollan actividades en economías que, a menudo, carecen de capacidad normativa e institucional para aplicar, supervisar y hacer cumplir con eficacia la reglamentación laboral. A este respecto, la sociedad civil ha desempeñado una función esencial, al ejercer presión y al poner en conocimiento de todo el mundo los retos de la conducta empresarial responsable.

Si bien las primeras iniciativas de RSE se consideraban meramente voluntarias y privadas, ahora los gobiernos tienden a incorporar estos programas en sus políticas públicas. El resultado es la creación de lo que podríamos denominar una «política híbrida» en la que se difuminan las fronteras entre la reglamentación pública y privada². Buen ejemplo de ello es la incorporación de cláusulas de RSE en los acuerdos comerciales (véase el recuadro 14.1).

Así, el Parlamento Europeo solicitó la integración de disposiciones de RSE en todos los futuros acuerdos

* Rafael Peels, Elizabeth Echeverría Manrique y Jonas Aissi, Departamento de Investigaciones de la OIT; y Anselm Schneider, Universidad de Estocolmo.

¹ En el presente capítulo, las iniciativas de RSE se entienden en un sentido amplio, que va más allá del concepto tradicional, puramente privado y voluntario.

² Aaronson (2007); Aaronson y Zimmerman (2008).

Recuadro 14.1 ¿Por qué se hace referencia a la RSE en los acuerdos comerciales?

Las partes negociadoras pueden tener distintas motivaciones para incluir referencias a la RSE en los acuerdos comerciales. Las razones enumeradas a continuación son algunos de los principales factores que promueven la RSE. No obstante, estas razones no se aplican necesariamente por igual a todos los interlocutores comerciales que abogan por la inclusión de las disposiciones de RSE en los acuerdos comerciales.

Dado que el ámbito de aplicación de los acuerdos comerciales se ha ido ampliando con el tiempo para abarcar otras cuestiones de interés público, como la inversión, las normas del trabajo, la protección ambiental y la contratación pública, la incorporación de las disposiciones de RSE puede considerarse una continuación lógica.

Además, muchas organizaciones de la sociedad civil consideran que los acuerdos comerciales y de inversión conceden a las empresas y a los inversores más derechos (por ejemplo, el acceso a los mercados o un mecanismo específico de solución de diferencias) que responsabilidades. En consecuencia, las disposiciones de RSE pueden: i) equilibrar los derechos y responsabilidades de las empresas, y ii) reconocer la importancia de las empresas para promover los derechos laborales como complemento de la labor estatal en esta materia.

Además, las cláusulas de RSE pueden aumentar la coherencia de las prácticas en este campo, instando a las empresas a adoptar las iniciativas referidas en los acuerdos y reconocidas como fuentes autorizadas (por ejemplo, las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales o la Declaración sobre las EMN de la OIT).

El último argumento se basa en la influencia económica: los potenciales beneficios económicos que comporta la formalización de un acuerdo de comercio o inversión pueden servir para impulsar una conducta empresarial responsable.

comerciales y de inversión negociados por la UE³. Además, en la política comercial más reciente de la UE se propugna lo siguiente: «La política de comercio e inversión de la UE debe responder a las preocupaciones de los consumidores reforzando las iniciativas en materia de responsabilidad social de las empresas y la diligencia debida en toda la cadena de producción»⁴.

De manera similar, el Canadá introdujo una estrategia de RSE con el objetivo de reforzar, en particular, el sector extractivo que desarrolla su actividad en países extranjeros. La estrategia aboga por «la inclusión de disposiciones voluntarias de RSE en todos los Acuerdos de Promoción y Protección de las Inversiones Extranjeras y en los Acuerdos de Libre Comercio suscritos a partir de 2010»⁵.

En este capítulo se examinan las disposiciones de RSE incluidas en los acuerdos comerciales en los que son interlocutores el Canadá, la Asociación Europea de

Libre Comercio (AELC), la UE y los Estados Unidos, entre otros⁶. También se examinan las posibles implicaciones para los Estados, las empresas y los trabajadores.

¿Cuáles son las principales características de las disposiciones de RSE y cómo han evolucionado?

En conjunto, solo un número limitado de acuerdos comerciales hace referencia a la RSE. Sin embargo, la inclusión de estas referencias ha aumentado desde 2010 (figura 14.1)⁷. Hasta la fecha, unos 35 acuerdos comerciales aluden a esta cuestión. Los acuerdos recientes

⁶ Véase un estudio más pormenorizado en Peels *et al.* (2016) y Peels y Schneider (2014).

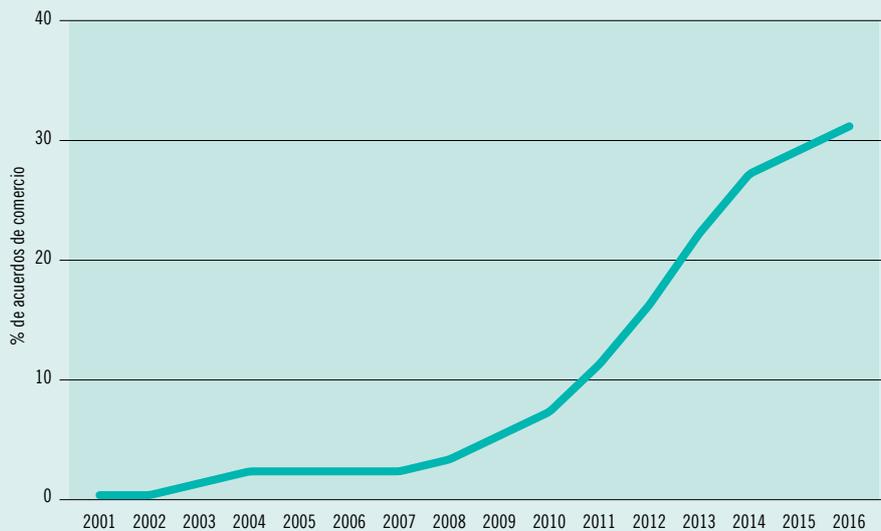
⁷ Las referencias a la RSE se entienden como un conjunto de términos que incluyen principios e instrumentos y guardan relación con la responsabilidad social de las empresas: «RSE», «responsabilidad social corporativa», «voluntaria», «autorregulación», «OCDE», «impacto global»; «responsabilidad», «Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales», «Iniciativa Mundial sobre la Presentación de Informes», «Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos», «Declaración sobre las EMN de la OIT» y la «ISO 26000».

³ Parlamento Europeo (2011); Parlamento Europeo (2010).

⁴ Comisión Europea (2015, pág. 20).

⁵ Gobierno del Canadá (2015, pág. 15).

Figura 14.1 Disposiciones de RSE en los acuerdos de comercio



(firmados, pero no vigentes todavía, o aún en proceso de negociación) que contienen referencias directas a la RSE y al trabajo son el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)⁸, el Acuerdo Económico y Comercial Global negociado entre la UE y el Canadá, y el Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Vietnam⁹.

Cuando forman parte de un acuerdo de comercio, las disposiciones de RSE son cláusulas negociadas entre los Estados con implicaciones directas para ellos, ya que les comprometen, por ejemplo, a cooperar en materia de RSE, a fomentar que las empresas incorporen voluntariamente mecanismos de RSE en sus actividades, o a facilitar y promover el comercio de mercancías que están sujetas a los programas de RSE¹⁰.

Las disposiciones adoptadas suelen ser meramente indicativas, aunque adquieren un carácter cada vez más imperativo en los acuerdos más recientes. Algunos compromisos son más estrictos que otros. Por ejemplo, unos Estados se comprometen a hacer un esfuerzo por promover la RSE («se esforzarán en promover»), mientras

que otros se comprometen directamente a fomentar que las empresas adopten políticas de RSE («fomentarán»).

A pesar de que son pocos los acuerdos que se remiten de manera precisa a un determinado instrumento de RSE, se observa una evolución positiva. Esto significa que aparecen cada vez más referencias a instrumentos como las Directrices de la OCDE, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT (EMN).

Las referencias a la RSE suelen aparecer en el preámbulo del acuerdo, en un acuerdo o mecanismo de cooperación laboral, en el capítulo de inversiones o en los capítulos de comercio y desarrollo sostenible. Se observa una tendencia a incorporar, cada vez con mayor frecuencia, las disposiciones de RSE en el texto principal de los acuerdos.

En algunos casos hay cierta superposición entre las disposiciones laborales y las disposiciones de RSE. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando figuran en los capítulos de trabajo o desarrollo sostenible, o cuando hacen referencia a las normas internacionales del trabajo o a otros instrumentos de la OIT, como la Declaración sobre las EMN. Ello repercute en la ejecución del acuerdo, porque los mismos mecanismos aplicables a las disposiciones laborales pueden aplicarse también a las disposiciones de RSE.

⁸ Las partes del TPP son: Australia, Brunei, el Canadá, Chile, el Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, el Perú, Singapur y Viet Nam. Los Estados Unidos se retiraron del TPP en enero de 2017. Actualmente es incierto el futuro del acuerdo.

⁹ Todos estos acuerdos se han suscrito pero todavía no han entrado en vigor.

¹⁰ Se ha afirmado que las referencias son «double soft» (excesivamente vagas y nada vinculantes), cuando contienen una formulación laxa en el sentido de que los Estados se limitan a recomendar la implicación puramente voluntaria del sector privado en materia de RSE (Prislan y Zandvliet, 2013).

Podría haber algunas implicaciones extraterritoriales asociadas a las disposiciones de RSE. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando los Estados instan a las empresas que operan dentro de su territorio o que están sujetas a su jurisdicción a que adopten políticas de RSE y a que las apliquen en sus actividades (es decir, tanto en su país de origen como en los países anfitriones).

¿Cuáles son los distintos modelos de RSE en los acuerdos comerciales?

Las disposiciones de RSE suelen figurar en los acuerdos comerciales suscritos con países y regiones que también incluyen disposiciones laborales y de desarrollo sostenible en esos mismos instrumentos. Es el caso de interlocutores comerciales como el Canadá, la UE, la Asociación Europea de Libre Comercio y algunos países en desarrollo como Chile.

El modelo del Canadá

En el modelo canadiense, las disposiciones de RSE pueden figurar en el preámbulo de los acuerdos, en el preámbulo de los acuerdos complementarios sobre cuestiones laborales (acuerdos de cooperación laboral), dentro de los capítulos de inversión o, más recientemente, en el marco de los capítulos laborales¹¹.

Los acuerdos comerciales canadienses no suelen hacer referencia a instrumentos específicos de RSE, sino que se remiten a «las normas de responsabilidad social internacionalmente reconocidas y a los principios y/o declaraciones de principios que han sido ratificados o están apoyados por las Partes». Sin embargo, el Gobierno del Canadá ha ratificado públicamente algunas normas, directrices e iniciativas en materia de RSE, como las siguientes: la ISO 26000, la Declaración sobre las EMN de la OIT, las Directrices de la OCDE, las Directrices de la Iniciativa Mundial sobre la Presentación de Informes, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas¹².

¹¹ Por ejemplo, el Canadá-Perú (2009), el Canadá-Colombia (2011) y el Canadá-Panamá (2013).

¹² Véase Gobierno del Canadá (2015).

Otros acuerdos más recientes en los que participan el Canadá y Chile, sobre todo el TPP, incorporan referencias a la RSE en sus capítulos de inversión y asuntos laborales y prevén un mayor nivel de compromiso a través del uso de formulaciones más estrictas (por ejemplo, «se esforzarán en fomentar», en vez de «deben fomentar»)¹³.

Lo importante es que el acuerdo no establezca en este aspecto ningún límite territorial para la obligación de las partes. En consecuencia, las partes podrían instar a todas las empresas presentes en sus territorios y en países extranjeros (asociados a los acuerdos) a adoptar las iniciativas de RSE.

Técnicamente, los mismos mecanismos del capítulo de asuntos laborales también se aplican a la cláusula de RSE, a saber: actividades de cooperación, diálogo laboral cooperativo y seguimiento a través de disposiciones institucionales (por ejemplo, el Consejo Laboral).

El modelo de la Unión Europea

En el caso de la UE, los acuerdos han evolucionado desde que se incluyó la primera referencia a la RSE en un acuerdo de comercio de la UE, la Declaración conjunta relativa a las directrices para los inversores, formulada en paralelo al acuerdo con Chile (2004). La inclusión de las referencias a las RSE solo contenía un vago recordatorio a las multinacionales acerca de la conveniencia de adoptar las Directrices de la OCDE para ese tipo de compañías.

Paulatinamente, el lenguaje de la RSE se ha ido integrando en los capítulos de los acuerdos sobre comercio y desarrollo sostenible. El acuerdo más reciente con el Viet Nam promueve un mayor nivel de compromiso de los Estados con la RSE en diversos aspectos del acuerdo¹⁴. Por ejemplo:

- Establece que las partes fomentarán, de conformidad con sus propias leyes y políticas, el desarrollo de los programas de RSE y la participación en los mismos.

¹³ Artículo 19.7 del TPP.

¹⁴ En la fecha de redacción del presente manual, el acuerdo todavía no había entrado en vigor.

- Además, las partes reconocen la importancia de las iniciativas voluntarias destinadas a alcanzar y mantener altos niveles de protección laboral como complemento de las medidas reglamentarias nacionales.
- Incluye el acuerdo de cooperar en materia de RSE y el compromiso de tomar en consideración y promover los instrumentos de RSE pertinentes.

Los compromisos específicos adoptados han ido evolucionando: las referencias genéricas a las directrices internacionalmente acordadas¹⁵ han dado paso a otros instrumentos concretos de RSE, como las Directrices de la OCDE, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la Declaración sobre las EMN de la OIT¹⁶.

Como en el caso del Canadá, los mecanismos de ejecución previstos en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible (por ejemplo, vigilancia, cooperación técnica, resolución de conflictos y otros) también se aplican a la cláusula de RSE.

¿Se han aplicado en la práctica las cláusulas de RSE?

Aunque la inclusión de referencias de RSE es todavía reciente y las experiencias prácticas son, por lo tanto, escasas, disponemos de algunos ejemplos que arrojan luz sobre la ejecución de estas cláusulas.

Es interesante observar que las cuestiones de RSE –y, en particular, las actividades de cooperación– se han abordado en el marco del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (2006), a pesar de que no éste contiene ninguna disposición en materia de RSE. Por ejemplo, en 2014 se celebró un taller tripartito sobre RSE, en el que se hizo hincapié en cómo lograr un mejor entendimiento de la Declaración sobre las EMN de la OIT¹⁷.

Según lo dispuesto en el Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea (2013), las instituciones establecidas en el capítulo de comercio

y desarrollo sostenible, en particular el Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible, los Grupos Nacionales Consultivos de los respectivos países y el Foro de la Sociedad Civil, realizarán un estricto seguimiento de los compromisos en materia de RSE. Durante las reuniones celebradas en el seno de esos foros se han analizado las prácticas de RSE.

Además, se ha considerado que la RSE es una esfera potencial de cooperación técnica. Así, las empresas multinacionales que operan en la UE y en la República de Corea están sujetas a vigilancia conjunta con respecto a su cumplimiento de los principios recogidos en las Directrices de la OCDE, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, y la ISO 26000 (FSC, 2014).

¿Cuáles son las implicaciones para los gobiernos y los interlocutores sociales?

Las disposiciones de RSE se dirigen fundamentalmente a los Estados. Así pues, al negociar la inclusión de estas disposiciones en los acuerdos comerciales, los Estados pueden fomentar una conducta empresarial responsable y aumentar la coherencia en el campo heterogéneo de la RSE.

La inclusión de referencias a la RSE en el contexto de los acuerdos vinculantes, aunque sea con formulaciones relativamente vagas, puede servir para que los Estados rindan cuentas acerca del cumplimiento empresarial de las disposiciones de RSE, a través de los mecanismos de ejecución previstos en los acuerdos.

Una mayor coherencia en la adopción de instrumentos de RSE puede tener una repercusión directa en los compromisos de las empresas y puede impulsar una competencia por lograr los mejores resultados en esta esfera¹⁸. Además, la incorporación de la RSE en los acuerdos comerciales es un claro reconocimiento de la importancia de las empresas para promover las normas del trabajo y mejores condiciones laborales. En consecuencia, las partes interesadas y el público en general pueden examinar la actividad de las empresas a través de los

¹⁵ Por ejemplo, en los acuerdos con la República de Corea (2013), Colombia-el Perú (2013) y UE-América Central (2013), se hace una referencia explícita a los instrumentos de RSE.

¹⁶ La EU, en sus acuerdos con Georgia, la República de Moldavia y Ucrania (todos de 2014).

¹⁷ Lazo Grandi (2014).

¹⁸ Sabel *et al.* (2000).

mecanismos de ejecución previstos en los acuerdos. Las empresas también pueden valerse de los proyectos cooperativos en materia de RSE para aumentar sus capacidades y aplicar con mayor eficiencia las iniciativas adoptadas. Asimismo, la combinación de cláusulas de RSE y las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales puede fortalecer las acciones concertadas sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

Por último, las organizaciones de trabajadores tienen la capacidad de influir en la activación de las cláusulas de RSE, por ejemplo, a través de los mecanismos de ejecución previstos en los acuerdos comerciales. Además, los colectivos de defensa de los trabajadores pueden salvaguardar la RSE junto con los derechos laborales y los derechos humanos.

Bibliografía citada

Aaronson, S. 2007. «A match made in the corporate and public interest: marrying voluntary CSR initiatives and the WTO», *Journal of World Trade*, vol. 41, núm. 3, págs. 629-659.

Aaronson, S. y Zimmerman, J.M. 2008. *Trade imbalance. The struggle to weigh human rights concerns in trade policy making* (Cambridge, Cambridge University Press).

Comisión Europea. 2015. *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable*. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf [7 de noviembre de 2016].

Foro de la Sociedad Civil (FSC). 2014. *Conclusiones* formuladas por los dos copresidentes, el Sr. Thomas Jenkins y el Sr. Youngki Choi, 3.ª reunión, 9 de diciembre.

Gobierno del Canadá. 2015. *Annual Report pursuant to the Agreement concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Colombia*. Disponible en: http://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral_relations_bilaterales/rep-hrft-co_2014-dple-rapp.aspx?lang=eng [7 de noviembre de 2016].

Lazo Grandi, P. 2014. *Implementación de las cláusulas sociales en los tratados de libre comercio. La experiencia de Chile*, Background Paper (Ginebra, Departamento de Investigaciones de la OIT). Manuscrito inédito.

Parlamento Europeo. 2010. *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2010, sobre la responsabilidad social de las empresas en los acuerdos comerciales internacional* (2009/2201(INI)). Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0446+0+DOC+XML+V0//ES> [7 de noviembre de 2016].

—. 2011. *Resolución del Parlamento Europeo, 6 de abril de 2011, sobre la futura política europea en materia de inversiones extranjeras* (2010/2203(INI)). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2012.296.01.0034.01.SPA&toc=OJ:C:2012:296E:TOC> [7 de noviembre de 2016].

Peels, R., Echeverría, M. E., Aissi, J. y Schneider, A. 2016. *Corporate Social Responsibility (CSR) in international trade and investment agreements: Implications for States, business and workers*, ILO Research Paper No. 13, ILO Research Paper Series (Ginebra, OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/global/research/papers/WCMS_476193/lang-en/index.htm [7 de noviembre de 2016].

Peels, R. y Schneider, A. 2014. «The potential role of the ILO to enhance institutional coherence on corporate social responsibility», *International Trade and Investment Agreements*, Bulletin of Comparative Labour Relations, 89.

Prislan, V. y Zandvliet, R. 2013. «Labor provisions in international investment agreements: prospects for sustainable development», en A. Bjorklund (director): *Yearbook of international investment law and policy* (Oxford, Oxford University Press).

Sabel, C., O'Rourke, D., y Fung, A. 2000. *Ratcheting labor standards: Regulation for continuous improvement in the global workplace*. KSG Working Paper No. 00-010.

Bibliografía complementaria

- Abbott, K., Keohane, R., Moravcsik, A., Slaughter, A., y Snidal, D. 2000. «The concept of legalization», *International Organization*, vol. 54, núm. 3, págs. 401-419.
- Blecher, L., Stafford, N.K., y Bellamy, G. 2014. *Corporate responsibility for human rights impact: New expectations and paradigms* (Washington, American Bar Association).
- Clavet, R. 2008. «Introduction», *Governance, International Law & corporate social responsibility* (Ginebra, OIT).
- De Schutter, O., Ramasatry, A., Taylor, M.B., y Thompson, R.C. 2012. *Human rights due diligence: The role of States. International Corporate Accountability Roundtable*. Disponible en: <http://icar.ngo/wp-content/uploads/2012/12/Human-Rights-Due-Diligence-The-Role-of-States.pdf> [7 de noviembre de 2016].
- Diller, J. 2013. «International labour law and challenge of pluralism in the international order», *Manchester Journal of International Economic Law*, vol. 10, núm. 2, págs. 128-147.
- Fransen, L. 2012. *The embeddedness of responsible business practice: National institutional environments and corporate social responsibility*, Osgoode CLPE Research Paper No. 14/2012.
- Gond, J., Kang, N., y Moon, J. 2011. «The government of self-regulation: On the comparative dynamics of corporate social responsibility», *Economy and society*, vol. 40, núm. 4, págs. 640-671.
- Kirton, J.J. y Trebilcock, M.J. (directores de la publicación). 2004. *Hard choices, soft law. Voluntary standards in global trade, environment and social governance* (Surrey, Ashgate).
- Marx, A., Wouters, J., Rayp, G., y Beke, L. 2015. *Global governance of labour rights* (Lovaina, Leuven Centre for Global Governance).
- Mooney, L. 2015. «Promoting the rule of law in the intersection of business, human rights, and sustainability», *Georgetown Journal of International Law*, vol. 46, núm. 4, págs. 1135-1150.
- Muchlinski, P. 2007. *Multinational enterprises and the Law* (Oxford, Oxford University Press).
- Ruggie, J. 2014. «Global governance and ‘new governance theory’: lessons from business and human rights», *Global Governance*, núm. 20, págs. 5-17.
- Scherer, A. y Palazzo, G. 2011. «The new political role of business in a globalized world – a review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy», *Journal of Management Studies*, vol. 48, núm. 4, págs. 899-931.
- Waleson, J. 2015. «Corporate social responsibility in EU comprehensive free trade agreements: towards sustainable trade and investment», *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 42, núm. 2, págs. 143-174.

CAPÍTULO 15

EFFECTOS INDIRECTOS DE LAS DISPOSICIONES LABORALES EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO SOBRE LA GOBERNANZA*

Resumen

- Las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales repercuten de forma directa e indirecta sobre la gobernanza. Los responsables de la formulación de políticas concibieron estas disposiciones para mejorar la gobernanza de los derechos laborales, pero puede que tengan también algunos efectos secundarios imprevistos. Estas disposiciones:
- empoderan a los trabajadores y a otros ciudadanos;
- facilitan la interacción entre el gobierno y sus ciudadanos sobre un amplio conjunto de cuestiones que afectan al comercio;
- promueven la igualdad salarial y de ingresos, lo que a su vez propicia el desarrollo, la estabilidad social y la democracia;
- ayudan a los responsables de la formulación de políticas a integrar mejor los derechos laborales con otras políticas públicas (como la política fiscal, las políticas de lucha contra la corrupción o las leyes penales);
- ayudan a los ciudadanos y a los responsables de la formulación de políticas a mejorar la gobernanza, a aumentar la productividad y a reforzar la cohesión social de la comunidad.

¿Qué sabemos sobre las disposiciones sobre derechos laborales incluidas en los acuerdos comerciales?

Las disposiciones sobre derechos laborales que figuran en los acuerdos comerciales están concebidas para mejorar la gobernanza de los derechos laborales y para empoderar a los trabajadores, pero también pueden afectar a la gobernanza en un sentido más amplio. A falta de una definición específica y consensuada de la buena gobernanza, en este capítulo nos basamos en la definición formulada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: «mecanismos, procesos e instituciones que pued[e]n utilizar los ciudadanos y

los grupos para definir sus intereses, ejercer sus derechos jurídicos [...] y resolver sus diferencias por mediación»¹. La buena gobernanza se rige por el estado de derecho y es transparente, responsable, equitativa, eficaz y eficiente².

El proceso se desarrolla del siguiente modo. Cuando el país A participa en un acuerdo de libre comercio (ALC) bilateral o plurilateral, los responsables de la formulación de políticas y los ciudadanos del país A saben que los responsables de la formulación de políticas y los ciudadanos de sus países socios en el ALC observan atentamente su conducta. Por lo tanto, los acuerdos comerciales ejercen lo que ha dado en llamarse «efecto

* Susan Ariel Aaronson, Elliott School of International Affairs, George Washington University.

¹ Zainab (2016).

² CESPAP (2009).

luz solar»³. Los funcionarios públicos del país A hacen más hincapié en el respeto de los derechos laborales, porque saben que sus homólogos los observan con atención. Además, el Canadá, la UE y los Estados Unidos incluyen cláusulas que exigen que los ciudadanos de los países socios estén debidamente asesorados e informados sobre sus derechos laborales vigentes y que tengan oportunidades de formular observaciones acerca de las disposiciones comerciales⁴. De este modo, los acuerdos comerciales contribuyen a empoderar a las personas no solo como trabajadores, sino también como ciudadanos.

A la larga, estas disposiciones pueden inducir a los gobiernos a interactuar con la ciudadanía, implicándola más en las deliberaciones sobre políticas comerciales, lo que a su vez promueve una rendición de cuentas más estricta en cuanto a los derechos laborales y otras formas de gobernanza⁵. Además, pueden facilitar la cooperación y la confianza mutua entre trabajadores y empresas, factores que mejoran los resultados económicos y la productividad⁶.

Las disposiciones sobre derechos laborales en los acuerdos comerciales pueden impulsar un círculo virtuoso de crecimiento económico y gobernanza. Si se empodera a los trabajadores y se les permite sindicarse, con el tiempo la patronal y los trabajadores aprenden a idear conjuntamente soluciones para mejorar la productividad y facilitar un crecimiento estable. Las empresas se benefician de los convenios colectivos, porque las condiciones son más previsibles y responsables. La sociedad, en su conjunto, aprende a conciliar los intereses contrapuestos a través de la consulta y la negociación⁷. Paulatinamente, los inversores constatarán que los Estados que respetan los derechos de los trabajadores ofrecen garantías en cuanto a la observancia de los derechos de propiedad, respetan el estado de derecho y actúan de una manera ecuánime e imparcial⁸.

³ Por ejemplo, Polaski (2006) observa que, en virtud de los acuerdos textiles de Camboya, el efecto «luz solar» era una forma de autoridad para garantizar que el sector empresarial respetara los derechos laborales y que el Gobierno vigilara la observancia de los derechos laborales.

⁴ Véase, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR).

⁵ Rodrik (2016); Aaronson (2015b).

⁶ Maskus (1997).

⁷ Sengenberger (2005).

⁸ Kucera y Principi (2014); Kucera (2002).

En este capítulo examinaremos si las disposiciones sobre derechos laborales incluidas en los acuerdos de libre comercio de la UE, el Canadá y los Estados Unidos mejoran la gobernanza y, en su caso, de qué modo. Solo serán objeto de nuestro análisis aquellos acuerdos comerciales que traten a todas las partes de forma igualitaria durante la fase de aplicación, con obligaciones de comercio recíprocas⁹. Por lo tanto, no tendremos en cuenta los acuerdos de partenariado económico de la UE, definidos como acuerdos comerciales y de desarrollo negociados entre la UE y los interlocutores comerciales de África, el Caribe y del Pacífico que emprenden procesos de integración económica regional¹⁰. Tampoco examinaremos los acuerdos de asociación de la UE con los países del programa de Asociación Oriental. Estos acuerdos tienen por objeto un amplio conjunto de cuestiones, entre las que figuran el empleo, la política social y el establecimiento de una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo entre la UE y el país socio.

Cada uno de los tres gigantes del comercio aborda de modo diferente los derechos laborales. La UE incluye disposiciones sobre derechos laborales en el capítulo jurídicamente vinculante de desarrollo sostenible, que también abarca los derechos humanos y la gobernanza. A este respecto, los derechos laborales se enmarcan en un concepto de la buena gobernanza que toma en consideración los derechos humanos en general. Aunque las disposiciones sobre derechos laborales no se contemplan en todos los acuerdos de libre comercio de la UE, sí figuran en los acuerdos suscritos con Colombia y el Perú (2013), la República de Corea (2015) y Ucrania (2016)¹¹. Si llega a aprobarse el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y el Canadá, también contendrá referencias a los derechos laborales.

Estos recientes acuerdos comerciales de la UE comprometen a las partes con las normas fundamentales del trabajo de la OIT, con la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT y con la aplicación efectiva de todos los convenios ratificados. Las partes también

⁹ Marx *et al.* (2016, pág. 599).

¹⁰ Véase http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/index_en.htm [8 de noviembre de 2016]; y <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/> [8 de noviembre de 2016].

¹¹ Véase <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/> [8 de noviembre de 2016].

convienen en lo siguiente: no harán uso de las normas del trabajo con fines de proteccionismo encubierto; harán cumplir su propia legislación laboral; no suspenderán ni derogarán dicha legislación con el objeto de fomentar el comercio o la inversión; procurarán asegurar que sus leyes y políticas pertinentes contemplen e incentiven altos niveles de protección laboral¹². Los acuerdos de la UE también obligan a establecer un comité conjunto formado por representantes de ambas partes, encargado de supervisar la ejecución del capítulo, acompañado de diversos tipos de mecanismos de la sociedad civil¹³. Por último, la UE incluye un mecanismo de solución de diferencias en su capítulo de comercio y desarrollo sostenible. Si las partes no alcanzan un acuerdo en las consultas, un grupo de expertos independientes examinará la controversia.

Los Estados Unidos han suscrito con 19 países acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales. Los más recientes entraron en vigor en 2012 (suscritos con Panamá, la República de Corea y Colombia). El Canadá tiene vigentes siete acuerdos comerciales con disposiciones de derechos laborales. Entre ellos figuran el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y otro acuerdo que es demasiado reciente para ser objeto de evaluaciones (República de Corea, 2015)¹⁴. En cambio, la UE acaba de empezar a negociar acuerdos de libre comercio distintos de los acuerdos de asociación. Dado el carácter novedoso de los acuerdos de libre comercio de la UE, disponemos de menos información sobre la posible incidencia de estas disposiciones sobre la gobernanza que en el caso de los acuerdos canadienses o estadounidenses con disposiciones laborales. En la fecha de redacción de este capítulo, el Parlamento Europeo ha aprobado el AECG o

CETA (por sus siglas en inglés) y está pendiente de la ratificación por parte de los parlamentos nacionales de algunos Estados Miembros.

Los Estados Unidos, la UE y el Canadá han revisado sus disposiciones laborales a medida que han ido descubriendo qué mecanismos dan resultado y cuáles son infructuosos, cómo mejorar la observancia y cómo empoderar a los trabajadores. Los Estados Unidos han implementado cinco generaciones de modelos en esta materia, aunque la última versión forma parte del Acuerdo de Asociación Transpacífico¹⁵, del que se retiraron en enero de 2017.¹⁶ A partir de 2005, los Estados Unidos integraron las disposiciones laborales en el texto principal del acuerdo, obligando a las partes a «hacer cumplir eficazmente su propia legislación laboral» e incluyendo disposiciones en materia de educación y participación de la ciudadanía. En 2007 volvieron a revisar el modelo, obligando a las partes: a adaptar y mantener los derechos laborales fundamentales, a hacer cumplir eficazmente su propia legislación laboral y a no suspender ni derogar las leyes por las que se aplican los derechos laborales fundamentales. Los signatarios pueden aplicar sanciones comerciales ordinarias y el mecanismo de solución de diferencias a todas las disposiciones laborales¹⁷.

Hasta hace poco, las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales canadienses figuraban en el marco de los acuerdos complementarios. Sin embargo, en los acuerdos comerciales más recientes del Canadá (suscritos con la UE y con la República de Corea) se dedica un capítulo específico a los derechos laborales¹⁸. Los capítulos de derechos laborales del Canadá son jurídicamente vinculantes. En caso de que alguna de las partes incumpla las disposiciones, puede ser sancionada (una vez concluidas las actuaciones previstas a tal efecto).

¹² Bartels (2013). Véase, por ejemplo, el artículo 268 del Acuerdo comercial entre la UE, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra. Algunos acuerdos comerciales de la UE (por ejemplo, el suscrito entre la UE y Corea) incluyen también disposiciones sobre la aplicación efectiva de los Convenios de la OIT ratificados por los Estados Miembros de la UE y por la República de Corea. En algunos acuerdos comerciales de la UE, ambas partes convienen en emprender una iniciativa continuada en favor de la ratificación de los Convenios prioritarios de la OIT, así como de otros Convenios de la OIT clasificados como Convenios actualizados.

¹³ Véase el capítulo 5 de este manual sobre la participación de los interlocutores sociales en los acuerdos comerciales.

¹⁴ A fecha de 17 de febrero, el Parlamento Europeo ha aprobado el AECG, pero se requiere también la aprobación de los Parlamentos de los Estados Miembros. Véase http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_es.htm.

¹⁵ Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2015).

¹⁶ La Casa Blanca, Secretaría de Prensa, «Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement», en la siguiente dirección <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>.

¹⁷ Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2015, pág. 49).

¹⁸ Gobierno del Canadá, «Negotiating and Implementing International Labor Cooperation Agreements», en la dirección <http://tinyurl.com/hwkkdps>.

¿Qué grado de eficacia han demostrado los distintos modelos de disposición en materia de derechos laborales y gobernanza?

Hace pocos años que los investigadores y los responsables de la formulación de políticas empezaron a utilizar datos cuantitativos para examinar los efectos de los distintos modelos de disposiciones laborales a lo largo del tiempo y también a comparar los diversos enfoques. Por lo tanto, todavía es pronto para saber si alguno de estos modelos es más eficaz que otros. Lo que sabemos es que todos aspiran a alcanzar el mismo objetivo: contribuir a que los interlocutores comerciales avalen o mejoren la gobernanza de los derechos laborales y empoderen a los trabajadores.

Algunos académicos que han comparado estos efectos mediante datos estadísticos han formulado la hipótesis de que los gobiernos que hacen hincapié en la observancia de los derechos laborales, como los Estados Unidos y el Canadá, serán más capaces de persuadir a aquellos de sus socios comerciales que adolecen de una gobernanza inadecuada de los derechos laborales de que refuercen su vigilancia, observancia e inversión en ese campo¹⁹. Afirman que un modelo basado en desincentivos tiene mayor probabilidad de arrojar resultados en cuanto a los derechos laborales. Este modelo contempla la celebración de consultas y, si estas no inducen el cambio por sí solas, prevé la capacidad de incoar procedimientos de solución de diferencias, junto con la imposición de sanciones o multas para incentivar el cumplimiento. Estos investigadores apuntan también que, al incidir en la observancia, los países solicitantes señalan que la protección de los derechos laborales es fundamental para crear un clima de confianza y cimentar buenas relaciones comerciales.

Sin embargo, como contrapartida también cabe aducir que, al prestar especial atención a los derechos laborales en detrimento de otros derechos humanos, los Estados Unidos y el Canadá pueden transmitir, involuntariamente, la idea de que ciertos derechos humanos son más importantes que otros, o de que los derechos humanos

son divisibles, cuando en realidad no lo son desde la perspectiva del Derecho Internacional. En este sentido, el enfoque más amplio de la UE, centrado en la coherencia de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza, puede arrojar, a la larga, mejores resultados, por varios motivos. En primer lugar, los derechos laborales –como el derecho al trabajo, la libertad de reunión, la libertad de asociación, la prohibición del trabajo forzoso y el derecho a percibir una remuneración justa– son también derechos humanos contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁰. Además, estos derechos son importantes para la democracia. Según el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, «el ejercicio de la libertad de asociación y de reunión pacífica son derechos fundacionales [...] esenciales para la dignidad humana [...] y para la democracia. Son la vía de acceso a otros derechos»²¹.

En segundo lugar, al enmarcar los derechos laborales en las referencias más generales de los derechos humanos, los responsables de la formulación de políticas ponen de manifiesto la indivisibilidad y la universalidad de los derechos humanos, así como los estrechos vínculos existentes entre la protección de los derechos humanos y la gobernanza democrática estable. Por lo tanto, la UE puede ser más capaz de convencer a sus interlocutores comerciales para que adopten un modelo más holístico de derechos humanos y buena gobernanza. Además, cabe conjeturar que los gobiernos que entienden la indivisibilidad de los derechos humanos tendrán más oportunidades de aprender a reglamentar tales derechos, incluidos los laborales.

Proteger, respetar y salvaguardar los derechos humanos no es sencillo: requiere una gobernanza audaz. A veces los gobiernos deben intervenir activamente en los mercados (por ejemplo, cuando se discrimina a los trabajadores), mientras que otras veces no deben intervenir (por ejemplo, cuando los trabajadores ejercen la libertad de asociación)²². Cuando los funcionarios públicos aprenden a respetar los derechos humanos, incluidos los laborales, crean un clima de confianza entre los

¹⁹ Luce (2013); Dewan y Ronconi (2014).

²⁰ Véase la Declaración Universal de los Derechos Humanos [9 de noviembre de 2016].

²¹ Kiai (2016).

²² Aaronson y Zimmerman (2007); Aaronson (2015a).

trabajadores y las empresas. Además, estos Estados lanzan a los ciudadanos el mensaje de que el proceso de gobernanza de los derechos laborales, y de la gobernanza en general, es justo y eficaz²³.

¿Cómo repercute la aplicación de las disposiciones laborales en el empoderamiento de los trabajadores?

Uno de los efectos indirectos de la gobernanza puede manifestarse a través del empoderamiento de los trabajadores, que propicia el crecimiento sostenible, una economía más productiva y una sociedad más inclusiva.

Aunque los investigadores suelen centrar su análisis en la ejecución de las disposiciones laborales, algunos académicos han estudiado cómo inciden estos acuerdos en el empoderamiento de los trabajadores. Los Estados Unidos, la UE y el Canadá han formulado disposiciones destinadas a aumentar la capacidad de los trabajadores para reivindicar sus derechos laborales. Los trabajadores así facultados pueden influir también en la gobernanza de los esos mismos derechos. Aunque los tres modelos formulan disposiciones por las que se crean órganos consultivos en materia de derechos laborales, los Estados Unidos y la UE establecen cláusulas específicas sobre sensibilización y educación de la ciudadanía para crear una demanda de derechos laborales.

Desde 2005, los acuerdos estadounidenses incorporan disposiciones, dentro del capítulo de derechos laborales, relativas a las garantías procedimentales y la sensibilización pública. Los responsables de la formulación de políticas estadounidenses han reforzado significativamente estas disposiciones en el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR) y en otros ALC posteriores. Las disposiciones mejoradas obligan a las partes a fomentar la participación pública en la formulación de las políticas de derechos laborales. También exigen que todas las personas tengan «acceso adecuado a los tribunales», que los «procedimientos sean justos, equitativos y transparentes [...] abiertos al público», que concedan

a todas las partes el derecho de solicitar la revisión «y, si procede, la rectificación de las resoluciones finales».

Además, «cada una de las partes promoverá la sensibilización de la ciudadanía respecto de sus derechos laborales», impartiendo formación sobre tales derechos y garantizando que los ciudadanos puedan obtener información al respecto.

Por último, se insta a las partes a: «crear un nuevo Comité consultivo laboral nacional, o consultar a uno ya existente, integrado por miembros de su sociedad, con inclusión de representantes de sus organizaciones sindicales y patronales, para que presenten sus puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con este Capítulo»²⁴. En conjunto, estas disposiciones podrían empoderar a los trabajadores (como demandantes de derechos laborales) a través de normas sobre sensibilización, participación pública y derechos procesales apropiados²⁵.

El Canadá también exige, en sus acuerdos de cooperación laboral, la sensibilización de la ciudadanía con respecto a la legislación laboral. Por ejemplo, en el acuerdo suscrito entre el Canadá y Panamá, las partes deben informar los ciudadanos sobre la legislación laboral, permitiendo la presentación de alegaciones públicas²⁶.

En los capítulos de los acuerdos comerciales de la UE sobre desarrollo sostenible se establece que cada parte «consultará a los comités o grupos nacionales en materia laboral y ambiental o de desarrollo sostenible, o los creará[] cuando no existan» (Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia y Perú, artículo 281). La UE también incluye cláusulas que exigen transparencia. Estas disposiciones establecen que, cuando las partes desarrollan, introducen y aplican medidas destinadas a proteger las condiciones laborales que afectan al comercio entre las partes, deben ponerlas en público conocimiento con la debida antelación, permitiendo la consulta pública (Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea, artículo 13.9).

Todavía no se ha investigado si estas disposiciones y estos órganos consultivos empoderan verdaderamente

²³ Postnikov y Bastiaens (2014).

²⁴ Véase CAFTA.

²⁵ Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2015, pág. 1).

²⁶ Véase el ALC del Canadá y Panamá, artículos 6 y 10.

a los trabajadores. No obstante, en un estudio de 2016 sobre el comercio y los derechos laborales, la OIT observó que «la incidencia de las disposiciones laborales depende esencialmente, ante todo, de hasta qué punto se cuenta con la participación de las partes interesadas, sobre todo de los interlocutores sociales, como sindicatos y ONG»²⁷. Los trabajadores que son conscientes de sus derechos y que están facultados para cuestionar las decisiones de los directivos y funcionarios, están empoderados. Con el tiempo, los trabajadores empoderados pueden promover una mayor igualdad de ingresos a través del aumento de la productividad, y una mayor participación en los beneficios en virtud de los aumentos salariales. Algunos analistas sostienen que este proceso puede servir para progresar en desarrollo, cohesión social y democracia, y puede propiciar que un mayor número de personas desarrolle todo su potencial²⁸. Además, estas disposiciones pueden contribuir a legitimar los acuerdos comerciales y a otorgarles un mayor nivel de aceptación pública²⁹.

¿Se observan efectos indirectos sobre la gobernanza?

*Empoderamiento de los trabajadores invitados*³⁰

Desde que México se adhirió al TLCAN, su política de comercio presta más atención a las preocupaciones públicas por los derechos laborales. Por ejemplo, el Gobierno mexicano, durante mucho tiempo censurado por no respetar los derechos laborales, emprendió una labor para proteger los derechos laborales de sus ciudadanos en todo el mundo. En septiembre de 2009, los consulados mexicanos impartieron formación a los trabajadores invitados mexicanos en los Estados Unidos sobre sus derechos laborales³¹.

En 2013, con ayuda de algunos colectivos de la sociedad civil estadounidenses y mexicanos, los trabajadores

invitados se unieron para constituir la Coalición de Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Temporales Sinaloenses, con el objeto de defender los derechos de los trabajadores temporeros en México y otros países. En 2014, este colectivo presentó una denuncia en el Ministerio de Trabajo mexicano por las comisiones de contratación aplicadas. El Ministerio inició una investigación y detectó 27 infracciones de la legislación, con la consiguiente imposición de sanciones. En este ejemplo, los mexicanos exigieron cuentas al Gobierno por las infracciones producidas dentro del país. Este proceso informó a los responsables de la formulación de políticas mexicanas acerca de la situación de los trabajadores temporeros mexicanos en los Estados Unidos y empoderó a los trabajadores mexicanos³².

Coherencia en las políticas: conjunción de políticas laborales y fiscales para mejorar la gobernanza de los derechos laborales

Guatemala es uno de los socios del CAFTA-DR. El Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales y el Departamento de Trabajo estadounidense observaron algunas deficiencias relativas a los derechos laborales y la gobernabilidad en Guatemala. Ambos organismos reconocieron la necesidad de enlazar las políticas fiscales y laborales y de incentivar la adherencia a esas políticas. Como respuesta a esta petición, Guatemala publicó sus Acuerdos Ministeriales, por los que se establecía un proceso de alegaciones públicas en el marco del examen de las solicitudes presentadas por empresas exportadoras para obtener ciertos beneficios fiscales y se denegaban las solicitudes de aquellas empresas en las que se constatará alguna infracción de la legislación laboral. También se puso en marcha un eficiente proceso para revocar los beneficios fiscales a aquellos beneficiarios que infringieran la legislación laboral y para publicar los nombres de las empresas a las que se retiraran los beneficios. El nuevo reglamento exige que el Ministerio de Trabajo guatemalteco realice inspecciones anuales de todas las empresas que reciban beneficios fiscales especiales³³.

²⁷ OIT (2016, págs. 7-8), este manual.

²⁸ Sengenberger (2005); Betcherman (2012).

²⁹ Aaronson y Zimmerman (2007, pág. 173).

³⁰ Los trabajadores temporeros son personas que cuentan con un permiso temporal para trabajar en otro país.

³¹ Aaronson y Zimmerman (2007).

³² Eulick (2015).

³³ Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2015, pág. 12).

En conjunto, esta estrategia hizo de los derechos laborales una prioridad esencial para el Gobierno guatemalteco, la integró con la política comercial y fiscal y ayudó al Gobierno a rendir cuentas ante sus empresas y trabajadores, un efecto sobre la gobernanza inesperado.

Coherencia en las políticas: conciliación del código penal con los derechos de los trabajadores en Colombia

Colombia ha adoptado medidas para reducir la impunidad y para dificultar que los antisindicalistas utilicen la violencia, o incluso el asesinato, contra los representantes sindicales.

En 2011, tal como se estipula en el plan de acción asociado con el acuerdo de comercio entre los Estados Unidos y Colombia, el Congreso colombiano reformó el Código Penal del país, estableciendo sanciones penales e incluso, en los casos más graves, penas de prisión para los empleadores que vulneren el derecho de sindicación y negociación colectiva con medidas tales como la concesión de mejores condiciones laborales a los trabajadores no sindicados con arreglo a determinados pactos colectivos. El Gobierno de Colombia promulgó, en 2011 y 2013, nuevas disposiciones legales que prohíben y castigan con cuantiosas multas el uso indebido de las cooperativas y otras relaciones de trabajo que vulneran los derechos de los trabajadores. En 2011 aumentó el número de inspectores de trabajo de 424 a 718. En 2015, el Tribunal Constitucional colombiano amplió las facultades de los inspectores para investigar la falta de protección de los trabajadores contingentes³⁴.

En un reciente estudio de Marx *et al.* (2016) se observa que, a pesar de que Colombia ha «establecido un marco jurídico institucional bastante sólido para proteger los derechos laborales, el cumplimiento resulta problemático porque, aunque las leyes son buenas, el Gobierno carece de capacidad para aplicarlas, habida cuenta del tamaño del país y de la magnitud de los problemas laborales»³⁵. Un enfoque más coherente, que enlazara los

derechos laborales con el derecho penal, propiciaría una mejor gobernanza de los derechos laborales y mejores resultados para los trabajadores.

Participación y empoderamiento de la sociedad civil en los países socios de los ALC: la UE adopta un enfoque coordinado

Los responsables de la formulación de políticas de la UE reconocen que la inclusión de disposiciones en materia de derechos laborales en los ALC y la asistencia prestada a los interlocutores comerciales para el desarrollo de capacidades son importantes, pero no suficientes, para empoderar a los trabajadores y a la sociedad civil. Según se concluye en algunos estudios, los funcionarios deben esforzarse más en empoderar a los ciudadanos para que vigilen si sus propios gobiernos cumplen las obligaciones del ordenamiento jurídico interno y de los acuerdos internacionales, incluidos los acuerdos comerciales. En esos estudios se afirma que el diálogo no puede limitarse a rellenar un formulario, sino que se requiere mayor transparencia y un mecanismo de consultas en la formulación de políticas³⁶.

La UE ha intentado responder a estas necesidades. Desde 2014, las delegaciones de la UE en el extranjero han elaborado hojas de ruta para entablar comunicación con la ciudadanía de numerosos países socios y, de este modo, construir una sociedad civil más sólida en esos países, con independencia de que hayan suscrito o no algún acuerdo comercial con la UE. En países como el Perú, este tipo de apoyo podría modificar paulatinamente las actitudes negativas de los responsables de la formulación de políticas sobre los sindicatos y los derechos laborales³⁷. Además, los colectivos de la sociedad civil contribuirán en mayor medida al éxito de esas disposiciones y se ocuparán de vigilar y exigir responsabilidades al Gobierno. En consecuencia, estarán más preparados para mejorar la gobernanza.

³⁴ Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2015, págs. 22-23).

³⁵ Marx *et al.* (2016, pág. 597).

³⁶ Marx *et al.* (2016)

³⁷ Orbie y Van den Putte (2016, pág. 35).

Conclusiones

Las disposiciones sobre derechos laborales pueden tener algunos efectos secundarios inesperados. A medida que los responsables de la formulación de políticas aprenden a proteger y respetar eficazmente los derechos de los trabajadores, también aprenden a gobernar de manera eficaz y transparente y a dar respuesta a las observaciones públicas. Del mismo modo, los trabajadores aprenden a influir y a confiar en su gobierno. Además, los países que aprenden a mejorar la gobernanza de los derechos laborales tenderán a crear, con el tiempo, un

clima de confianza y a ser más capaces de idear soluciones para los problemas complejos³⁸.

Es cada vez más evidente que los países que protegen los derechos laborales se presentan tácitamente ante comerciantes e inversores como destinos ventajosos para hacer negocios. Los gobiernos que protegen los derechos laborales tienden a atraer inversión a largo plazo y a cosechar beneficios en productividad y crecimiento. En definitiva, por la valía de sus ideas y sus esfuerzos, las personas son el patrimonio más importante de las naciones³⁹.

Bibliografía citada

Aaronson, S.A. 2015a. «A match made in the public interest? The wedding of human rights and trade», en L. Martin (director): *The political economy of trade*, Oxford University Press.

—. 2015b. *Working by design: New Ideas to empower US and European workers in TTIP*, mayo, IIEP. Disponible en: https://www2.gwu.edu/~iiep/events/Working_for_All/summary.pdf [8 de noviembre de 2016].

Aaronson, S.A. y Zimmerman, J. 2007. *Trade imbalance. The struggle to weigh human rights concerns in trade policymaking*, Cambridge University Press.

Bartels, L. 2013. «Human rights and sustainable development obligations in EU free trade agreements», *40 Legal Issues of Economic Integration*, vol. 40, págs. 297-313.

Betcherman, G. 2012. *Labour market institutions: A review of the literature*, World Bank Policy Research Paper, 6276. Disponible en: <http://library1.nida.ac.th/worldbankf/fulltext/wps06276.pdf> [8 de noviembre de 2016].

Canadá. 2015. «Negotiating and implementing international labor cooperation agreements». Disponible en: <http://tinyurl.com/hwkkdps> [1 de marzo de 2017].

Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (CESPAP). 2009. *What is good governance?* Disponible en: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> [1 de marzo de 2017].

Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2009. *Progress in implementing capacity-building provisions under the labour chapter of the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement*, 14 de enero.

Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales. 2015. *Standing up for workers: Promoting labor rights through trade*, febrero. Disponible en: <https://ustr.gov/sites/default/files/USTR%20DOL%20Trade%20-%20Labor%20Report%20-%20Final.pdf> [1 de noviembre de 2017].

Dewan, S. y Ronconi, L. 2014. *U.S. Free Trade Agreements and enforcement of labor law in Latin America*, IDB Working Paper No. IDB-WP-543, noviembre de 2014.

Eulick, W. 2015. *Mexico's first 'union' for guest workers fights abuses at home and in US*, en CSMonitor.com, 28 de diciembre. Disponible en: <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2015/1228/Mexico-s-first-union-for-guest-workers-fights-abuses-at-home-and-in-US> [24 de enero de 2017].

³⁸ Sengenberger (2005).

³⁹ Aaronson y Zimmerman (2007, págs. 193-196).

Kiai, M. 2016. *Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, UNHCR, A/71/385, 14 de septiembre, párrafo 1.

Kucera, D. 2002. *Core labour standards and FDI*. Disponible en: <http://earthmind.net/fdi/misc/ilr-labour-standards-fdi.pdf> [8 de noviembre de 2016].

Kucera, D. y Principi, M. 2014. «Democracy and foreign direct investment at the industry level: Evidence for US multinationals», *Review of World Economics*, vol. 150, núm. 3, págs. 595-617. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/271630317_Democracy_and_foreign_direct_investment_at_the_industry_level_Evidence_for_US_multinationals [8 de noviembre de 2016].

Luce, S. 2013. *Labor Standards and trade agreements: The impact of trade negotiations on country adoption of freedom of association and collective bargaining*, Departamento de Estado de los Estados Unidos. Disponible en: <http://url.ie/zpp4> [8 de noviembre de 2016].

Marx, A., Lein, B., y Brando, N. 2016. «The Protection of labour rights in trade agreements: the case of the EU-Colombia Agreement», *Journal of World Trade*, vol. 50, núm. 4, págs. 587-610.

Maskus, K.E. 1997. *Should core labour standards be imposed through international trade policy*, artículo elaborado para la División de Comercio Internacional del Banco Mundial. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/23548892_Should_Core_Labour_Standards_Be_Imposed_Through_International_Trade_Policy [8 de noviembre de 2016].

Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf [1 de marzo de 2017].

Orbie, J. y Van Den Putte, L. 2016. *Labor rights in Peru and the EU Trade Agreement: Compliance with the commitments under the sustainable development chapter* (Viena, OFSE, Austrian Foundation for Development Research), Working Paper 58.

Polaski, S. 2006. «Combining global and local forces: the case of labor rights in Cambodia», *World Development*, vol. 34, núm. 5, págs. 919-932. Disponible en: <http://carnegieendowment.org/files/WDCambodia1.pdf> [8 de noviembre de 2016].

Postnikov, E. y Bastiaens, I. 2014. «Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential agreements», *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 6, págs. 923-940.

Rodrik, D. 2016. «Put globalization to work for democracies», *The New York Times*. Disponible en: http://www.nytimes.com/2016/09/18/opinion/sunday/put-globalization-to-work-for-democracies.html?_r=1 [17 de octubre de 2016].

Sengenberger, W. 2005. *Globalization and social progress: The role and impact of international labour standards*. Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.

Zainab, U. 2016. *Defining governance*, Mo Ibrahim Foundation, 17 de agosto. Disponible en: <http://mo.ibrahim.foundation/news/2016/defining-governance/> [8 de noviembre de 2016].

Bibliografía complementaria

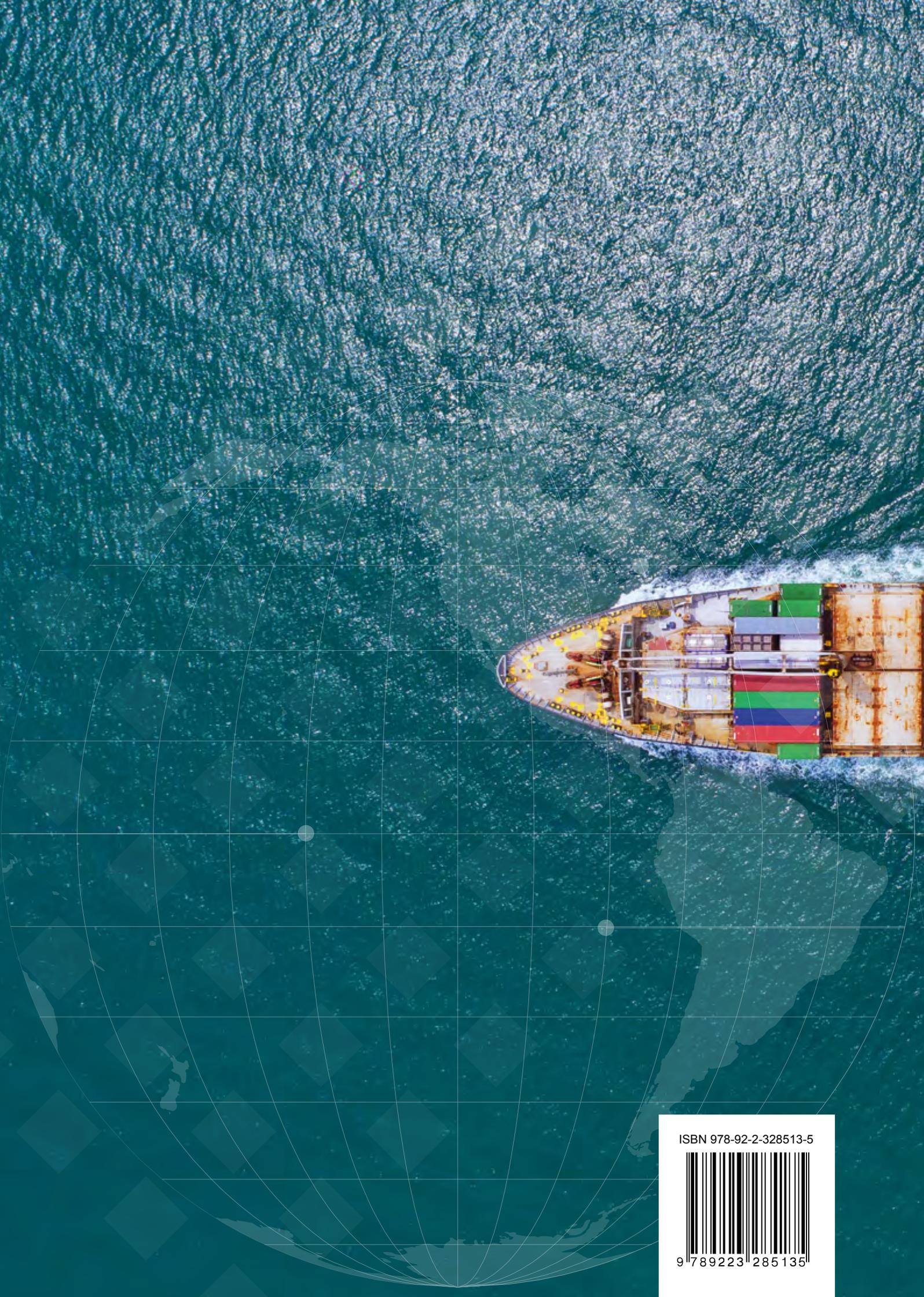
Aaronson, S.A. 2015. *Working by design: New ideas to empower US and European workers in TTIP*, mayo de 2015, IIEP. Disponible en: https://www2.gwu.edu/~iiep/events/Working_for_All/summary.pdf [8 de noviembre de 2016].

Aaronson, S.A. y Rodwan Abouharb, M. 2011. «Unexpected bedfellows: the GATT, the WTO and some democratic rights», *International Studies Quarterly*, vol. 55, núm. 2, págs. 379-408.

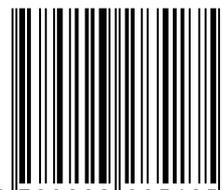
Elliott, K.A. 2011. «Labour rights», en J.-P. Chauffour y J.-C. Maur (directores de la publicación): *Preferential trade agreement policies for development: A handbook*, Banco Mundial.

Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos. 2014. *Free trade agreements: US partners are addressing labour commitments but more monitoring and enforcement are needed*, GAO 15-160, 6 de noviembre.

Phelan, C. (director). 2004. «Labour history symposium», *Labour History*, 45, págs. 497-535. Disponible en: <http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/5500/Engelhardt,%20Dustin.pdf?sequence=1> [8 de noviembre de 2016], citando a Freeman, R. y Elliott K.A. 2003. *Can labour standards improve under globalization?*, Washington, Peterson Institute.



ISBN 978-92-2-328513-5



9 789223 285135