

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Comercio y empleo: seguimiento
del estudio conjunto realizado
por la OIT y la Secretaría de la OMC**

1. Durante su última reunión celebrada en marzo de 2007, el Grupo de Trabajo examinó las cuestiones surgidas del estudio conjunto realizado por la OIT y la Secretaría de la OMC, titulado *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas*¹. Tanto los integrantes de grupos de expertos como los delegados acogieron favorablemente la colaboración con la Secretaría de la OMC, destacaron la estrecha interacción que existe entre el comercio y el empleo, y subrayaron la necesidad de coherencia normativa entre ambas esferas. Asimismo, los mandantes ofrecieron su orientación a la Oficina para las actividades que lleve a cabo en ese ámbito; sugirieron que la Oficina debería: i) consolidar la base de conocimientos y a tal fin realizar una serie de estudios de caso detallados sobre los efectos de la liberalización del comercio en el empleo y los salarios; ii) fortalecer la capacidad de los mandantes para evaluar las repercusiones de la reforma del comercio en el empleo y el trabajo decente a nivel nacional; iii) facilitar la formulación de políticas coherentes en los ámbitos del comercio y el empleo, basadas en datos y evaluaciones fiables, con la participación de los interlocutores sociales, y iv) seguir realizando investigaciones conjuntas con otras organizaciones multilaterales, incluida la Secretaría de la OMC, en los campos del comercio y el empleo y en otros temas susceptibles de crear sinergias².
2. El presente documento, sometido para información y orientación, tiene por finalidad proporcionar al Consejo de Administración información actualizada sobre las actividades actuales y previstas que son pertinentes al comercio y al trabajo decente³. Empieza con un resumen de los resultados del ejercicio de modelización que ha emprendido recientemente la Oficina a solicitud del Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de los Jefes

¹ Documento GB.298/WP/SDG/1.

² Documento GB.298/14 (Rev.), pág. 10.

³ Véase asimismo el documento sometido a la Comisión de Empleo y Política Social que proporciona una visión general de la aplicación del Programa Global de Empleo, y en particular la sección relativa al Elemento Fundamental 1 de dicho Programa, «Promoción del comercio y la inversión para fomentar el empleo productivo y abrir los mercados a los países en desarrollo» (documento GB.300/ESP/2).

Ejecutivos (JJE) del sistema de las Naciones Unidas. El documento presentado a la Junta por la OIT facilita una descripción general de las actividades de la OIT relacionadas con el comercio y, en particular, con la creación de capacidad comercial. A continuación describe la manera en que la Oficina está respondiendo a las orientaciones proporcionadas por los mandantes en la reunión de marzo de 2007 de ese Grupo de Trabajo con respecto a los puntos i) a iii) *supra*, y facilita algunos detalles sobre los dos proyectos previstos para evaluar y abordar los efectos del comercio en el empleo productivo y el trabajo decente. El documento también brinda información actualizada sobre las investigaciones conjuntas entre la Oficina y la Secretaría de la OMC.

1. Modelización de las actividades de la OIT relacionadas con el comercio

3. En febrero de 2005, el Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE) del sistema de las Naciones Unidas estableció un Equipo de Tareas Interinstitucional sobre el Desarrollo Económico, encargado de definir «un marco común para la acción colectiva» entre las organizaciones de las Naciones Unidas que realizan actividades en el campo del desarrollo económico. Bajo la dirección de la ONUDI, el Equipo de Tareas está compilando una guía práctica interinstitucional de amplio alcance sobre las capacidades y los conocimientos especializados de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la creación de capacidad comercial. La finalidad de esa guía práctica es potenciar y mejorar la colaboración entre los organismos y servir de herramienta al sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas para que pueda responder mejor a las necesidades que tienen los países en la esfera de la asistencia técnica relacionada con el comercio ⁴.
4. En su documento, la Oficina describe a grandes rasgos su estrategia para promover un enfoque integrado respecto del comercio, el empleo productivo y el trabajo decente. Dicho enfoque tiene por objeto ampliar las capacidades de los países y de los interlocutores sociales (los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores) para hacer efectivas las oportunidades de empleo e ingresos decentes que puede generar el comercio y limitar los costos resultantes del ajuste social. La Oficina hizo hincapié en que esa estrategia se aplicaba a los niveles nacional, regional e internacional y facilitó algunos detalles sobre su puesta en práctica. A nivel nacional, la OIT se ocupa de diversas maneras de las cuestiones relacionadas con el comercio, por conducto de sus programas de trabajo decente por país, y concretamente:
 - a) evalúa las repercusiones de la política comercial en el empleo y en las condiciones de trabajo;
 - b) elabora estrategias sectoriales integradas que tratan de mejorar la competitividad de las empresas para la exportación, la creación de puestos de trabajo y las condiciones de trabajo y empleo;
 - c) apoya el diálogo social entre los sindicatos, las organizaciones de empleadores y el gobierno con miras a promover políticas más eficaces y coherentes para los mercados comerciales y laborales;

⁴ La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) tiene previsto publicar, a principios de 2008, la Guía Práctica Interinstitucional sobre la Creación de Capacidad Comercial, que se incluirá en el sitio web de la Organización en www.unido.org/tcb.

- d) ayuda a los mercados de trabajo a prepararse para el comercio, brindándoles asistencia en la elaboración de *políticas activas de mercado de trabajo*, el desarrollo de las calificaciones⁵, y el establecimiento de marcos reglamentarios adecuados e instituciones que proporcionen protección social;
- e) refuerza las capacidades productivas para la preparación al comercio, en particular, liberando el potencial de las empresas para crear empleos decentes, y mediante la adquisición de calificaciones y conocimientos⁶.

A nivel regional, la OIT brinda asistencia a las instituciones regionales en la evaluación del impacto de la integración del comercio en el trabajo decente y en la formulación de políticas sociales regionales en materia de empleo, desarrollo de las calificaciones, circulación de personas, protección social, normas de trabajo y otros aspectos. A nivel internacional, la OIT promueve el diálogo entre sus mandantes en relación con los efectos que pueden tener sobre el empleo las políticas y medidas comerciales que potencien al máximo las oportunidades para el empleo y el trabajo decente. La OIT también colabora con otros organismos con miras a promover la coherencia normativa entre las políticas comerciales, por un lado, y las políticas relativas al mercado de trabajo, por otro.

5. La Oficina también describe en detalle el papel que desempeña en tres ámbitos especialmente pertinentes para el ejercicio de modelización: promoción a escala mundial; elaboración de la política comercial; y promoción de la capacidad de suministro. Con respecto a la promoción a escala mundial, el documento subraya el papel que desempeña ese Grupo de Trabajo en la discusión y formulación de políticas destinadas a potenciar la dimensión social del comercio y las cuestiones conexas. También destaca la importancia de la Iniciativa de Coherencia Política (ICP) como mecanismo para lograr una mayor coherencia entre las políticas relacionadas con el crecimiento (incluida la política comercial), las inversiones y el empleo, entre los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. La Oficina participaba asimismo en el Grupo de Trabajo interinstitucional sobre género y comercio coordinado por la UNCTAD y se proponía potenciar las sinergias entre los organismos y promover la igualdad de género mediante la integración de la perspectiva de género en el comercio y la política comercial.
6. En la discusión sobre la elaboración de la política comercial se citaba la contribución de la OIT a las estrategias de lucha contra la pobreza aplicadas en más de 35 países. El objetivo de esas estrategias es potenciar la capacidad de acción de los mandantes y sensibilizar a las principales partes interesadas para que incorporen el empleo y otras dimensiones del trabajo decente en las estrategias de lucha contra la pobreza, así como examinar la relación que guardan dichas estrategias con otros ámbitos normativos, incluido el comercio. Otro ejemplo es la labor de la OIT relacionada con la integración regional y las políticas de empleo en África Central y Occidental. Su finalidad es fortalecer las capacidades regionales para el análisis, el diálogo social y el diseño de estrategias que aborden la interrelación entre la liberalización del comercio y la integración regional y el empleo y el

⁵ El papel que desempeñan el desarrollo de las calificaciones y la utilización de las calificaciones para ajustar de manera eficiente y equitativa los mercados de trabajo a los cambios generados por el comercio — así como otros factores como el entorno y la tecnología — se examinarán con mayor detalle en el informe que la Oficina presentará para discusión general en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2008, titulado *Calificaciones necesarias para el aumento de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*. En el informe también se abordará la necesidad de coordinar eficazmente las políticas en materia de desarrollo de las calificaciones y las políticas comerciales e industriales para avanzar por la vía rápida hacia el desarrollo.

⁶ Véase *La promoción de empresas sostenibles*, Informe VI, presentado a la 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo; y el *Informe de la Comisión de las Empresas Sostenibles*, 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales* núm. 15.

trabajo decente. Además, los estudios realizados por la OIT sobre los efectos del comercio⁷ tienen por objeto ayudar a los países a anticipar los efectos probables de las políticas comerciales en el empleo y a vigilar los progresos alcanzados en materia de trabajo decente (véase también la sección 2 *infra*). El vínculo existente entre el comercio y el trabajo decente es también uno de los ejes de la labor de la OIT a nivel de los países en relación con las zonas francas industriales, en el marco de la Iniciativa InFocus sobre las zonas francas industriales. Entre las actividades en curso cabe citar los estudios por país sobre Madagascar, Costa Rica, Indonesia y Sri Lanka y las mesas redondas sobre las zonas francas industriales en Madagascar y Costa Rica⁸.

7. Las actividades realizadas por la OIT para mejorar la capacidad de suministro incluyen la adopción de estrategias sectoriales integradas para ampliar las capacidades y mejorar la competitividad. El principio subyacente es que la promoción del trabajo decente no sólo es un objetivo social, sino que además contribuye a mejorar la competitividad en los mercados mundiales. Actualmente, la OIT participa en un proyecto en el sector de los textiles y el vestido en Marruecos. A través de su labor relacionada con el análisis de la cadena de valor, su optimización y la constitución de conglomerados, la Oficina apoya los esfuerzos de los responsables de la formulación de políticas para ayudar a las empresas vinculadas a cadenas de valor globales a mejorar sus capacidades productivas. Hasta la fecha, la mayoría de las actividades se han centrado en el sector agroalimentario. El objetivo de la OIT consiste en mejorar el entorno comercial en el que se desarrollan las pequeñas empresas de manera que se alcancen objetivos en materia de empleo. Por ejemplo, en el marco de un proyecto de desarrollo económico local se ha brindado asistencia a la comunidad Laikipia Maasai en Kenya. Un elemento del proyecto consiste en identificar las oportunidades para los productos Maasai en los mercados locales y de exportación. Además, al promover las prácticas adecuadas en el lugar de trabajo, la Oficina ayuda a las empresas a adoptar tecnologías respetuosas del medio ambiente, a desarrollar las calificaciones y los recursos humanos, y a mejorar su productividad para mantenerse competitivas en los mercados nacionales e internacionales.
8. Asimismo, la Oficina participa de manera creciente en la iniciativa de la Ayuda para el Comercio que la OMC viene elaborando en colaboración con los bancos regionales de desarrollo. La iniciativa de la Ayuda para el Comercio, que reúne a ministros de finanzas y comercio, altos representantes de los donantes, instituciones regionales y a los principales agentes del sector privado, se centra en la resolución de los problemas que plantea la creación de capacidad comercial y en el establecimiento de prioridades para las actividades futuras. La participación en ese proceso brinda la oportunidad de abogar por la importancia prioritaria de la formulación de políticas coherentes en la esfera del comercio y el empleo y de utilizar las herramientas y los conocimientos de la OIT para la creación de capacidad que permita mejorar la capacidad de suministro y facilitar la preparación del mercado de trabajo para el comercio.

⁷ Actualmente, la Oficina está elaborando estudios por país en Chile y Costa Rica sobre el comercio y el empleo. Además, colabora en estudios destinados a evaluar el impacto de la eliminación gradual del Acuerdo Multifibras (AMF) en Mauricio y Lesotho y está explorando la viabilidad de un estudio sobre el comercio y el empleo en el Brasil.

⁸ Sobre la base de esos estudios por país y de un estudio bibliográfico adicional que abarca a China, la Oficina está preparando un informe relativo a las zonas francas industriales para la reunión de marzo de 2008 del Consejo de Administración. En el informe se presentarán las principales tendencias del desarrollo económico y social de las zonas francas industriales durante los últimos cinco años y se harán recomendaciones sobre la labor futura de la OIT con respecto a esas zonas.

2. La manera de evaluar y abordar los efectos del comercio en el trabajo decente

9. Como se ha indicado anteriormente, durante la última reunión de este Grupo de Trabajo los mandantes sugirieron que la Oficina debería consolidar su base de conocimientos sobre los efectos de la liberalización del comercio en el empleo y los salarios; fortalecer la capacidad de los mandantes para evaluar las repercusiones de la reforma del comercio en el empleo y el trabajo decente a nivel nacional; y facilitar la formulación de políticas coherentes sobre el comercio y el trabajo decente con la participación de los interlocutores sociales. En el debate celebrado en la reunión del Grupo de Trabajo de marzo de 2007 se había impulsado la idea de que las actividades de la Oficina debían orientarse a la adopción de estrategias de comercio y empleo prácticas y coherentes en los países en desarrollo.
10. Desde entonces la Oficina ha seguido esa orientación, al igual que la orientación proporcionada por la Comisión de Empleo y Política Social en el marco del Programa Global de Empleo, y actualmente está preparando una propuesta de proyecto para «evaluar y abordar los efectos del comercio en el empleo». Existe la necesidad urgente de prever los posibles efectos de los nuevos acuerdos comerciales en el mercado de trabajo, como la posible conclusión de un acuerdo en la ronda de negociaciones de Doha en la OMC, o la conclusión de acuerdos de libre comercio y de acuerdos de asociación económica. Por ello, el proyecto propuesto se centra en la creación de capacidad a nivel de los países sobre los efectos del comercio en el empleo, con miras a apoyar el diseño de políticas eficaces y coherentes que tengan en cuenta los efectos de la liberalización del comercio en el mercado de trabajo. Esto se apoya en el objetivo fundamental de promover el trabajo decente en los países en desarrollo. En consonancia con la orientación del Grupo de Trabajo, los proyectos persiguen tres objetivos específicos que se basan unos en otros:
 - a) Consolidar la base de conocimientos sobre los efectos del comercio en el empleo y las opciones de política de que se dispone para abordar los problemas de ajuste y promover el trabajo decente.
 - b) Fortalecer la capacidad de los responsables de la formulación de políticas, los mandantes, los investigadores y otras instituciones en los países piloto para evaluar los efectos de la evolución de la política comercial en el empleo.
 - c) Mejorar la capacidad de los responsables de la formulación de políticas y los interlocutores sociales de los países piloto para diseñar políticas eficaces y coherentes que aborden los problemas de ajuste y promuevan el trabajo decente.
11. El proyecto se ejecutaría paralelamente al proyecto previsto de «vigilancia y evaluación de los progresos alcanzados en materia de trabajo decente en los países en desarrollo». El objetivo principal de este proyecto es fortalecer la capacidad de los Estados Miembros de la OIT para vigilar y autoevaluar sus progresos en materia de trabajo decente. Para lograr ese objetivo se podrían emprender, entre otras, las siguientes actividades: identificación de métodos para medir los progresos en materia de trabajo decente que tengan en cuenta tanto las normas internacionales del trabajo como las circunstancias de cada país; prestación de apoyo para mejorar la recopilación de datos estadísticos sobre el trabajo decente; realización de estudios para documentar y analizar las tendencias en materia de trabajo decente; y, por último, promoción del diálogo tripartito con el fin de determinar políticas coherentes que aborden los problemas que plantea la consecución del objetivo del trabajo decente. Como se sostenía en el documento examinado por este Grupo de Trabajo en marzo de 2007, el análisis de los efectos del comercio sobre el empleo y las condiciones de trabajo y la concepción de las políticas futuras se ven obstaculizados por la escasez de

estadísticas oportunas y completas⁹. Así pues, el proyecto descrito en el párrafo anterior se complementará con la mejora de la recopilación de los datos sobre las tendencias del mercado de trabajo.

12. Con ambos proyectos se trata de contribuir a mejorar la vigilancia y el análisis de los hechos relativos al mercado de trabajo apoyando directamente la formulación de políticas eficaces y coherentes que promuevan el trabajo decente. Los proyectos se ejecutarían inicialmente en países piloto, de tamaños, estructuras económicas y niveles de desarrollo diferentes, lo que garantizará la diversidad de la cobertura geográfica¹⁰. Aunque de esta manera los mandantes de los países piloto se beneficiarían directamente de los proyectos, las herramientas de conocimientos globales elaboradas en el marco de los proyectos podrán ayudar a los responsables de la formulación de políticas de otros países a anticipar los efectos que puede tener en el empleo la evolución de la política comercial, así como a diseñar políticas eficaces y coherentes que aborden los problemas de ajuste de manera que se favorezca el trabajo decente. Para lograr ese objetivo se procederá a la difusión de las prácticas adecuadas a través de publicaciones, actividades relacionadas con los medios de comunicación y talleres a escala regional y mundial.
13. Dado que ambos proyectos requieren una financiación considerable, la Oficina está tratando de obtener recursos extrapresupuestarios. A tal fin, la Oficina mantiene actualmente consultas preliminares con la Comisión Europea.
14. Por último, el Instituto Internacional de Estudios Laborales ha puesto en marcha un proyecto de investigación sobre la cuestión de más amplio alcance referente a los desafíos que plantea la globalización para las instituciones del mercado de trabajo y la protección social. Asimismo, el Instituto llevará a cabo un estudio conjunto con la OMC al que se alude *infra*¹¹.

3. Colaboración con la Secretaría de la OMC

15. Como ya se ha indicado, los mandantes acogieron favorablemente la colaboración entre la OIT y la Secretaría de la OMC, que desembocó en el estudio conjunto titulado *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas*. Los mandantes también fueron partidarios de mantener la colaboración de la Oficina con la Secretaría de la OMC, y tanto el Sr. Lamy, Director General de la OMC, como el Sr. Somavia, Director General de la OIT, indicaron que las dos organizaciones realizarían un seguimiento del estudio en consulta con los mandantes.
16. La Oficina y la Secretaría de la OMC acordaron que el próximo paso consistiría en realizar un estudio conjunto sobre los vínculos existentes entre la globalización, el comercio y el empleo informal. Las grandes dimensiones que está adquiriendo la economía informal es un tema fundamental de política para los países en desarrollo y representa un obstáculo significativo a la consecución del objetivo de lograr el trabajo decente para todos. El aumento del crecimiento económico asociado a la globalización puede ayudar a reducir las dimensiones de la economía informal y conducir a la creación de un mayor número de empleos formales. No obstante, esto no siempre se aplica y los vínculos entre la

⁹ Documento GB.298/WP/SDG/1, párrafo 30.

¹⁰ Se invita a los países que estén interesados en participar en alguno de los dos proyectos a que manifiesten su interés a la Oficina.

¹¹ Véase la nota para discusión que se presentará a la reunión de noviembre de la Junta Directiva del Instituto.

liberalización del comercio, las inversiones extranjeras directas y otras facetas y resultados de la globalización en términos de informalidad pueden resultar complejos. Es crucial que se aporten aclaraciones sobre el marco de políticas que podría ayudar a los países en desarrollo a sacar el máximo partido de la globalización promoviendo la transición al empleo formal y el trabajo decente.

- 17.** Un estudio sobre este tema también permitirá centrar la atención en algunas de las cuestiones más amplias acerca de la interacción entre la participación en la economía mundial y la mejora de la gobernanza de los mercados de trabajo en los países en desarrollo. El propósito del estudio conjunto sobre los vínculos entre la globalización y el empleo informal será: i) presentar hechos clave sobre la globalización, el comercio y el empleo informal en los países en desarrollo; ii) examinar la bibliografía que existe sobre el tema; y iii) realizar nuevas investigaciones empíricas con miras a determinar los vínculos causales y evaluar la manera en que las políticas y las instituciones influyen en tales vínculos. El proyecto conducirá a la elaboración, a finales de 2008, de un primer informe en el que se tratarán principalmente las dos primeras cuestiones reseñadas *supra*, que será finalizado en 2009. El Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT y la División de Estudios Económicos y Estadística de la OMC lo pondrán en práctica. Se pedirán contribuciones externas para financiar esta actividad.
- 18.** Se invita al Grupo de Trabajo a formular observaciones sobre las propuestas para el seguimiento del estudio conjunto realizado por la OIT y la Secretaría de la OMC sobre el comercio y el empleo.

Ginebra, 18 de octubre de 2007.

Este documento se presenta para debate y orientación.