



## Consejo de Administración

317.ª reunión, Ginebra, 6-28 de marzo de 2013

GB.317/POL/2

Sección de Formulación de Políticas  
Segmento de Empleo y Protección Social

POL

Fecha: 17 de enero de 2013

Original: inglés

### SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Comercio y empleo

#### Finalidad del documento

En este documento, que se preparó inicialmente para la Sección de Alto Nivel del Consejo de Administración, se presentan las conclusiones de dos importantes volúmenes editados y publicados por la OIT en 2011, y se describe cómo los datos empíricos que revelan esas publicaciones se han incorporado a los debates nacionales e internacionales sobre políticas. En el documento se invita al Consejo de Administración a examinar las conclusiones de las publicaciones y las orientaciones que sugieren en materia de políticas.

**Objetivo estratégico pertinente:** Empleo (crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes) y coherencia de las políticas.

**Repercusiones en materia de políticas:** Véanse los párrafos 26 a 29.

**Repercusiones jurídicas:** Ninguna.

**Repercusiones financieras:** Ninguna.

**Seguimiento requerido:** Ninguno.

**Unidad autora:** Programa de Comercio y Empleo (ED/EMP/MSU) y Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION).

**Documentos conexos:** GB.309/17.

## I. Antecedentes <sup>1</sup>

1. Durante los últimos decenios, muchos economistas y responsables de la formulación de políticas han sostenido que la liberalización del comercio tiene un gran potencial para contribuir al crecimiento, y que esos efectos favorecerán automáticamente el empleo. No obstante, los datos que desde hace muchos años revelan las encuestas reflejan preocupación por algunos efectos de la globalización, en particular la apertura comercial y las repercusiones sobre el empleo, los salarios y la inseguridad laboral <sup>2</sup>.
2. En el informe de 2004 de la Comisión Mundial de la OIT sobre la Dimensión Social de la Globalización, titulado *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, se destaca el importante potencial de la globalización para aumentar la conectividad y la capacidad productiva. Sin embargo, se llega a la conclusión de que ese potencial no se ha materializado para muchos hombres y mujeres en todo el mundo, al no haber sido capaz de satisfacer sus aspiraciones de lograr un trabajo y unos ingresos decentes y un futuro mejor para sus hijos en el contexto de la liberalización de los mercados.
3. Recientemente, el interés de los responsables de la formulación de políticas comerciales en los vínculos entre el comercio y el empleo ha aumentado de forma notable, porque se considera que la preocupación de la opinión pública por los efectos del comercio en el empleo contribuye a promover una mayor tendencia al proteccionismo, que repercuta negativamente en las negociaciones comerciales.
4. Un ejemplo de este mayor interés de los responsables de la formulación de políticas comerciales en los vínculos entre el comercio y el empleo es la creación, en 2010, de la Iniciativa Internacional de Colaboración en materia de Comercio y Empleo (ICITE) por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Otro ejemplo es el hecho de que en 2009 la Fundación para la Investigación de la Cámara de Comercio Internacional solicitara a la OIT y a la Organización Mundial del Comercio (OMC) que elaboraran una publicación conjunta sobre la sostenibilidad social de la globalización. El tema del comercio, la capacidad productiva y el empleo se abordó expresamente durante la reunión que la Comisión de Comercio y Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) celebró en junio de 2011 <sup>3</sup>.
5. En este contexto, la Oficina Internacional del Trabajo lanzó, en septiembre y octubre de 2011, dos importantes publicaciones sobre el tema de la globalización y los mercados de trabajo. Ambas publicaciones hacen una contribución constructiva al debate que está teniendo lugar a nivel nacional, regional y mundial sobre los vínculos entre comercio y empleo. En particular, formulan propuestas sobre cómo el diseño coherente de las políticas comerciales y sociales puede contribuir a la promoción de empleos de calidad, con niveles adecuados de protección, en el contexto de la apertura de los mercados. Ambas publicaciones están disponibles en formato electrónico en la página web de la OIT dedicada al «Comercio y empleo»: [www.ilo.org/trade](http://www.ilo.org/trade).

<sup>1</sup> Este documento es una versión actualizada del documento GB.313/WP/SDG/1, que no fue examinado en la reunión de marzo.

<sup>2</sup> Véanse por ejemplo los datos de las encuestas que se mencionan en los capítulos 3 y 5 de la publicación de M. Bacchetta y M. Jansen, (eds.): *Making globalization socially sustainable* (Ginebra, OIT-OMC, 2011).

<sup>3</sup> Véase el documento TD/B/C.I/15 de la UNCTAD, párrafos 23 a 30.

6. La primera de ellas es una publicación conjunta de la OIT y la OMC titulada *Making globalization socially sustainable* (Hacia una globalización socialmente sostenible), que recibió financiación de la Fundación para la Investigación de la Cámara de Comercio Internacional. La segunda publicación se titula *Trade and employment: From myths to facts* (Comercio y empleo: de los mitos a la realidad), y fue financiada por la Unión Europea (UE). Ambos volúmenes han sido publicados por la Oficina y constan de capítulos a los que han contribuido autores externos a la misma, entre ellos académicos de renombre como David Blanchflower, Carles Boix, Olivier Cadot, Margaret McMillan, Nina Pavcnik y Dani Rodrik.
7. *Hacia una globalización socialmente sostenible* (todavía no disponible en español) gira en torno a tres temas principales: comercio y empleo, comercio y desigualdad, y comercio e incertidumbre. Se encargó la redacción de tres capítulos sobre cada uno de estos temas<sup>4</sup>. Algunos capítulos ofrecen una visión general de las pruebas académicas que existen sobre vínculos económicos importantes, mientras que otros examinan cuestiones de política tales como el papel de la protección social en los mercados de trabajo expuestos a conmociones externas, el papel de las políticas de redistribución en un mundo globalizado y la importancia de las políticas de educación para que la globalización sea más incluyente.
8. *Trade and employment: From myths to facts* (no disponible en español) es uno de los resultados de un proyecto de asistencia técnica financiado por la UE<sup>5</sup>. El libro se concibió para contribuir a los tres objetivos siguientes: i) llenar los vacíos de conocimiento, haciendo un recuento de los datos empíricos existentes sobre el comercio y el empleo; ii) contribuir al diseño de herramientas que puedan usar los gobiernos, los interlocutores sociales y los especialistas para evaluar los efectos del comercio sobre el empleo, y iii) contribuir al diseño de combinaciones de políticas que promuevan el empleo de calidad, con niveles adecuados de protección, en el contexto de la apertura de los mercados.

## II. Conclusiones

9. Las conclusiones de *Hacia una globalización socialmente sostenible* están bien resumidas en el prólogo de la publicación, firmado por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, y el Director General de la OIT, Juan Somavia. En particular, en este volumen se ponen de relieve tres problemas con que se enfrentan quienes se encargan de formular las políticas al tratar de garantizar la sostenibilidad social de la globalización. En primer lugar, la estructura y los niveles de empleo resultantes de una mayor apertura pueden ser más o menos favorables a la población activa y al crecimiento económico. En segundo lugar, si bien la apertura ayuda a hacer frente a las dificultades internas, puede hacer que los mercados de trabajo sean más vulnerables a las conmociones externas, como se observó durante la Gran Recesión<sup>6</sup>. Por último, los beneficios de la globalización no se distribuyen de forma equitativa y algunos trabajadores y empresas pueden salir perdiendo a corto e incluso a mediano plazo.

<sup>4</sup> Ninguno de los capítulos trata expresamente de la relación entre los acuerdos comerciales internacionales y las normas internacionales del trabajo.

<sup>5</sup> Proyecto de asistencia técnica INT/07/15/EEC titulado *Assessing and addressing the employment effects of trade*.

<sup>6</sup> El alcance de los efectos de esas conmociones externas sobre el empleo se ha cuantificado en los casos de la India y Sudáfrica, en D. Kucera, L. Roncolato y E. von Uexkull, «Trade Contraction and Employment in India and South Africa during the Global Crisis», en *World Development* (2012, vol. 40, núm. 6, junio), págs. 1122 a 1134.

10. Las conclusiones generales señaladas en el libro en materia de políticas corroboran la opinión de que las políticas comerciales, sociales y de empleo deben aplicarse en concierto. Así pues, se sugiere en las conclusiones que los gobiernos han de desempeñar una importante función invirtiendo en bienes públicos y fortaleciendo el funcionamiento de distintos mercados que son decisivos para que los procesos de reasignación derivados de la reforma comercial se desarrollen sin trabas y potencien el crecimiento. Se pone de relieve la importancia de la protección social en las economías abiertas, así como la necesidad de adaptar los sistemas de protección social a las condiciones locales<sup>7</sup>. En las contribuciones a la publicación también se destaca el papel que desempeñan las políticas de educación y de desarrollo de las competencias laborales para reforzar la capacidad de adaptación de la fuerza de trabajo y asegurar una más amplia distribución de los beneficios resultantes del comercio.
11. Las conclusiones de *Trade and employment: From myths to facts* están en concordancia con las conclusiones anteriores y añaden algunos datos adicionales. Basándose en los análisis de la economía informal y de la respuesta de los países a la reforma del comercio en términos de diversificación de las exportaciones, la publicación pone de relieve una serie de medidas que los gobiernos pueden tomar para fortalecer la respuesta de la oferta de sus economías y la creación de empleo resultante. Se destaca el papel de las infraestructuras, así como el de la educación y las competencias de los trabajadores.
12. También se analiza con cierto grado de detalle la fase de ajuste que sigue a la liberalización del comercio, centrándose en los efectos sobre el mercado de trabajo. En consonancia con los argumentos de la publicación de la OIT y la OMC, en este volumen se sostiene que los sistemas de protección social bien diseñados pueden contribuir en gran medida a facilitar los procesos de ajuste, sobre todo si contienen elementos de seguro de desempleo. Desde una perspectiva económica, los sistemas de protección social sólidos son preferibles a la asistencia específica que se presta a efectos de ajuste del régimen comercial, aunque las intervenciones de este tipo pueden estar justificadas en situaciones concretas.
13. La publicación de la OIT y la Comisión Europea (CE) también llega a la conclusión de que los aspectos del comercio relacionados con el género deben abordarse a través de políticas de igualdad de género, ya que es improbable que el comercio contribuya a reducir la desigualdad en materia de género. Sólo se puede lograr una distribución más equitativa de las ventajas resultantes de la expansión del comercio si hay pocas diferencias de género en el empleo por lo que respecta a la distribución entre sectores, ocupaciones y niveles de competencia.

### III. Difusión de las conclusiones a nivel internacional

14. Con el fin de que las dos publicaciones contribuyeran en la mayor medida posible a mejorar la coherencia de las políticas, la estrategia para la difusión de ambos volúmenes apuntó a asegurar su visibilidad en la comunidad política mundial, en particular la comunidad comercial. A tal efecto, ambos volúmenes se han presentado en una serie de eventos internacionales, a menudo organizados conjuntamente con otras instituciones.

<sup>7</sup> Esas constataciones concuerdan con las de una publicación anterior de la OIT que se centró en los efectos del comercio sobre el empleo durante la Gran Recesión — véase M. Jansen y E. von Uexkull, *Trade and Employment in the Global Crisis* (Ginebra, OIT y Academic Foundation, 2010).

15. La publicación conjunta de la OIT y la OMC se presentó por vez primera en la Secretaría de la OMC en Ginebra durante el Foro Público de 2011 de la OMC. Seguidamente se presentó en el Peterson Institute for International Economics, un centro de reflexión de alto nivel con sede en Washington, D.C. *Trade and employment: From myths to facts* se presentó en 2011 en Bruselas, en la sede de la Comisión Europea, y en enero de 2012 en Ginebra, en un evento conjunto OIT-UNCTAD.
16. Las conclusiones de ambos volúmenes también se han presentado en diferentes eventos en el contexto de la iniciativa ICITE dirigida por la OCDE, así como en un seminario organizado en la sede del Banco Mundial en Washington, D.C.
17. En los debates sobre políticas pertinentes, la OIT siempre ha puesto de relieve la función que cumplen los sistemas de protección social en las economías abiertas. También ha insistido en la importancia de la formación y la educación para el fortalecimiento de la respuesta de la oferta a la apertura comercial y la distribución sostenible de los beneficios de la globalización.

#### **IV. Impacto de las conclusiones en la coherencia de las políticas a nivel nacional e internacional**

##### **Asesoramiento e investigación en materia de políticas**

18. En la elaboración del informe final conjunto presentado por la OCDE, la OIT, el Banco Mundial y la OMC a la reunión de la cumbre del G-20 celebrada en Seúl los días 11 y 12 de noviembre de 2010, titulado *Seizing the benefits of trade for employment and growth* (Aprovechamiento de los beneficios del comercio para el empleo y el crecimiento) se tuvo en cuenta la labor relacionada con las dos publicaciones mencionadas. En el informe al G-20 se subraya el hecho de que la apertura del comercio debe complementarse con políticas nacionales debidamente diseñadas, incluidas políticas de empleo y protección social, para garantizar que los beneficios del comercio se compartan ampliamente. Este argumento también fue esgrimido por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, en su discurso ante el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, pronunciado el 15 de noviembre de 2010.
19. La presentación del libro *Trade and employment: From myths to facts* en la UNCTAD se llevó a cabo durante los preparativos del 13.<sup>er</sup> período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD XIII), con una nutrida asistencia de miembros del personal de las misiones con sede en Ginebra, en particular de los representantes que participaron en la preparación de la conferencia. En el informe de la Conferencia se hace referencia al papel de la UNCTAD, que debe ofrecer «apoyo analítico y técnico con respecto al nuevo concepto de niveles mínimos de protección social»<sup>8</sup>. En el documento se establece que la UNCTAD debe, «en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, la OMC y otras organizaciones pertinentes, proseguir su labor relativa a los efectos del comercio en el empleo y en el desarrollo incluyente y sostenible, centrándose especialmente en los pobres y en los jóvenes»<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> UNCTAD: *El Mandato de Doha*, 13.<sup>er</sup> período de sesiones, Doha, abril de 2012, TD/500/Add.1, párrafo 31, a).

<sup>9</sup> *Ibíd.*, TD/500/Add.1, párrafo 56, o).

20. La participación de la OIT en la ICITE se inspiró en gran medida en la labor efectuada en los dos volúmenes examinados en este documento. Con ocasión de la Reunión del Consejo Ministerial de la OCDE de mayo de 2012 se presentó una publicación electrónica de la ICITE en el marco de una sesión dedicada al comercio y el empleo<sup>10</sup>. En el capítulo introductorio de la publicación de la OCDE aparecen de forma destacada los dos volúmenes de la OIT examinados en este documento. Además, la OIT contribuyó a la misma con tres capítulos.
21. El tema del comercio y el empleo se considera uno de los «problemas del siglo XXI» que el sistema multilateral de comercio analizó en el Foro Público de la OMC de septiembre de 2012. En el programa del Foro figuraba una sesión de alto nivel sobre «comercio y empleo» a la que se invitó a participar a altos responsables de la OIT. Además, también se invitó a los funcionarios de la OIT a preparar una nota de antecedentes sobre este tema para enmarcar el debate que tuvo lugar en la web de la OMC con anterioridad a la celebración del Foro Público<sup>11</sup>.

## Asistencia técnica

22. Teniendo en cuenta los datos empíricos examinados sobre la importancia de la educación y el desarrollo de las competencias para la diversificación de las exportaciones y el crecimiento económico, la OIT ha desarrollado una herramienta de asistencia técnica denominada STED — *Skills for Trade and Economic Diversification* (competencias para el comercio y la diversificación económica). STED es una metodología que proporciona orientaciones sobre la integración del desarrollo de competencias en las políticas sectoriales<sup>12</sup>. Su finalidad es apoyar el crecimiento y la creación de empleo decente en los sectores que tienen el potencial para aumentar las exportaciones y contribuir a la diversificación económica y, por ello, se espera que atraiga a donantes que participan activamente en el ámbito de la asistencia técnica relacionada con el comercio, así como a los ministerios competentes (por ejemplo, de comercio, economía, industria) a nivel nacional.
23. En marzo de 2012, se invitó a la OIT, a iniciativa de los representantes en Ginebra de miembros de la Liga de Estados Árabes, a unirse a la Iniciativa de Ayuda para el Comercio para los Estados Árabes que está siendo elaborada por la Sociedad Islámica Internacional de financiación del desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la participación del Centro de Comercio Internacional (CCI), la UNCTAD y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Esta Iniciativa se encuentra en fase de negociación y ha llamado la atención de la OCDE y la OMC, dos organismos que ejercen una función de coordinación en el marco de la ayuda al comercio. A raíz de la inclusión de la herramienta STED en esta Iniciativa, a finales de 2012 la Oficina recibió fondos para llevar a cabo una labor preparatoria del proyecto en cinco países. STED también ocupa un lugar importante en un proyecto con un presupuesto de 8 millones de dólares de los Estados Unidos financiado por el Ministerio de Finanzas de la Federación de Rusia para aplicar la estrategia de formación de la OIT y el G-20. Es la primera alianza de cooperación técnica emprendida con la Federación de Rusia, y el proyecto tiene por objeto ayudar a los países a vincular la educación y la formación con el

<sup>10</sup> D. Lippoldt (ed.): *Policy priorities for international trade and jobs* (OCDE, 2012), en <http://www.oecd.org/trade/icite>.

<sup>11</sup> M. Jansen y J. M. Salazar-Xirinachs: *Trade and jobs: What role for multilateralism?* (Ginebra, OIT, 2012).

<sup>12</sup> Para mayor información sobre STED, se puede consultar la página web: <http://www.ilo.org/sted>.

crecimiento de las exportaciones, la diversificación económica y la creación de más y mejores empleos. Se han llevado a cabo negociaciones preliminares con la secretaría del Marco Integrado Mejorado acerca de la posibilidad de realizar análisis STED para los estudios de diagnóstico de la integración comercial (EDIC) <sup>13</sup>.

24. La herramienta STED también desempeña un papel cada vez más importante para las actividades de la OIT en el marco del Grupo Interinstitucional de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas sobre comercio y capacidad productiva y de las propuestas de la OIT en su calidad de miembro del Grupo Interinstitucional en relación con los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) a nivel de país.

## V. Promover la coherencia en las políticas comerciales y del mercado de trabajo

25. Las dos publicaciones analizadas en este documento hacen hincapié en la importancia del papel de los sistemas de protección social en las economías abiertas. Esto confirma la opinión de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, que ha puesto de relieve la necesidad de un compromiso mundial para remediar la inseguridad social y económica como condición necesaria para dotar de legitimidad al proceso de globalización <sup>14</sup>. Esta idea ya está ampliamente aceptada, como se ilustra en el informe titulado «Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva», que fue preparado por el Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social presidido por Michelle Bachelet <sup>15</sup>. En la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) se recuerda que la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa reconoce la importancia de «adoptar y ampliar medidas de protección social [...] que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de la ampliación de la seguridad social a todas las personas».
26. En *El Mandato de Doha* se atribuye a la UNCTAD el papel de ofrecer «apoyo analítico y técnico con respecto al nuevo concepto de niveles mínimos de protección social». De manera más general, los organismos internacionales competentes que se ocupan de las cuestiones relacionadas con el comercio tal vez estimen oportuno examinar si se puede apoyar el desarrollo de sistemas de protección social en las economías abiertas o en las economías que están considerando nuevas reformas del régimen comercial, y las modalidades de ese apoyo. Los organismos asociados tal vez deseen examinar el papel que pueden desempeñar la secuenciación de las políticas y la Iniciativa de Ayuda para el Comercio en ese contexto. Los componentes de asistencia técnica de los acuerdos comerciales también podrían apoyar la ampliación de la protección social, por lo que la OIT tal vez considere oportuno colaborar con la UNCTAD y otras organizaciones en ese ámbito.

<sup>13</sup> Bajo el paraguas del Grupo Interinstitucional de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas sobre comercio y capacidad productiva, la OIT ha emprendido ya un proyecto de asistencia técnica financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos del Gobierno de Suiza dentro del Marco Integrado Mejorado, titulado *Enhancing sustainable tourism, clean production and export capacity in Lao PDR*.

<sup>14</sup> Documento GB.310/WP/SDG/1, párrafo 1.

<sup>15</sup> Véase: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_176521.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_176521.pdf).

- 27.** Las dos publicaciones analizadas en este documento también ponen de manifiesto la importancia de las calificaciones y la educación para el fortalecimiento de la respuesta de la oferta a la apertura comercial y la distribución sostenible de los beneficios de la globalización. La comunidad comercial ha reconocido ya que la herramienta STED de la OIT es un componente aconsejable para la asistencia técnica comercial.
- 28.** Se invita al Consejo de Administración a examinar las conclusiones de las dos publicaciones mencionadas en este documento y las orientaciones que sugieren en materia de políticas.