

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES

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

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

RESUMEN EJECUTIVO

En los dos últimos decenios, las disposiciones laborales en relación con el comercio han pasado a ser más habituales y de mayor alcance...

En los dos últimos decenios ha habido un aumento exponencial de los acuerdos comerciales. En consecuencia, ahora es más frecuente que el comercio tenga lugar en el marco de acuerdos bilaterales o plurilaterales que fuera de ellos: casi el 55 por ciento de las exportaciones de bienes tuvo lugar en ese marco en 2014, en comparación con el 42 por ciento de 1995. También se ha vuelto más usual que los nuevos acuerdos comerciales incluyan disposiciones laborales; actualmente, una cuarta parte del valor del comercio enmarcado en ese tipo de acuerdos corresponde al ámbito de dichas disposiciones, las que hasta mediados del decenio de 1990 eran prácticamente inexistentes. El Acuerdo de Asociación Transpacífico (suscrito recientemente aunque aún sin ratificar) y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (en fase de negociación) tal vez susciten otro aumento importante de la incidencia del comercio enmarcado en acuerdos bilaterales o regionales dotados de disposiciones laborales.

Las “disposiciones laborales relacionadas con el comercio” se definen como toda norma sobre relaciones laborales o condiciones mínimas de trabajo, mecanismos de supervisión o destinados a promover el cumplimiento, y/o marcos de cooperación. Esta definición agrupa una variedad de disposiciones laborales, incluyendo referencias a derechos laborales y mecanismos de cooperación.

El primer acuerdo comercial en el que se incluyó una disposición laboral vinculante fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994. A diciembre de 2015, había en vigor 76 acuerdos de comercio (pertinentes a 135 economías) con disposiciones laborales, de los cuales, casi la mitad de ellos fue suscrito después de 2008. Más del 80 por ciento de los acuerdos vigentes desde 2013 contienen ese tipo de disposiciones. Esta cifra incluye la mayoría de los acuerdos comerciales suscritos con los principales proponentes de esas disposiciones, como la Unión Europea (UE),

los Estados Unidos y el Canadá, y sus contrapartes comerciales, y es cada vez más frecuente que en estos acuerdos participen otros actores, tales como socios del Cono Sur, como Chile y Nueva Zelanda, y la Asociación Europea de Libre Comercio.

Al igual que en el caso de los acuerdos comerciales, en los acuerdos internacionales de inversión también son cada vez más habituales las referencias a las normas del trabajo. De hecho, 12 de los 31 acuerdos de este tipo suscritos en 2014 hacen referencia a la protección de los derechos laborales, incluso a instrumentos de la OIT.

El presente informe tiene por objeto, en primer lugar, ofrecer un análisis del diseño, la aplicación y los resultados de las disposiciones laborales incluidas en acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales, preferencias comerciales unilaterales, así como en algunos acuerdos internacionales de inversión. En segundo lugar, este análisis se utiliza para poder entender mejor si las disposiciones laborales refuerzan –y de qué modo– las condiciones marco para el trabajo decente, dentro del cual operan las empresas y los trabajadores, entre otros medios, a través de la participación de los interlocutores sociales y del público en general. Por último, el informe se propone evaluar, tanto de modo empírico como descriptivo, las diversas contribuciones de la labor de la OIT sobre acuerdos comerciales, y exponer esferas susceptibles de análisis con respecto a la aplicación y la coherencia de las disposiciones laborales.

...si bien adoptan diferentes formas según el país

En la amplia mayoría de los acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales, las partes se comprometen a no rebajar sus normas laborales ni renunciar a su legislación laboral, con miras a impulsar la competitividad. Las disposiciones laborales también tienen la finalidad de que las leyes laborales nacionales se cumplan efectivamente y sean conformes con las normas del trabajo. El 72 por ciento de las disposiciones laborales relacionadas con el comercio hacen referencia a instrumentos de la OIT. Gran parte de ellas incluyen compromisos jurídicamente vinculantes con respecto a derechos y principios fundamentales en el trabajo, condiciones de empleo y, en caso de

violación de estas obligaciones, también incluyen mecanismos de resolución de conflictos. No obstante, en la práctica, rara vez se han activado estos mecanismos, y en los casos en que pudiera existir la posibilidad de sanciones económicas, a la fecha, solo en uno se ha recurrido al arbitraje. En cambio, las partes signatarias suelen optar por el diálogo y las actividades de cooperación para evitar o resolver conflictos laborales.

Estas tendencias indican una mayor conciencia por parte de los gobiernos (y de sus interlocutores sociales) de la necesidad de mejorar la correspondencia entre los resultados económicos y los sociales. Los ejemplos siguientes ponen de manifiesto este nuevo interés:

- En el caso de los Estados Unidos, la focalización en la observancia efectiva de los derechos laborales se ha reflejado en la introducción de reformas a la legislación y la práctica en materia laboral, antes de dar efectividad a un acuerdo (los así denominados “requisitos previos a la ratificación”). Además, una vez suscrito, el acuerdo suele incluir actividades de cooperación para reforzar la capacidad y actividades de seguimiento.
- En la UE, se presta cada vez más atención a que el desarrollo sostenible tome en consideración el Programa de Trabajo Decente y los Convenios fundamentales de la OIT, entre otros instrumentos. El planteamiento consiste en cooperar con los socios comerciales y la sociedad civil para supervisar la marcha del proceso.
- En el Canadá se hace hincapié en la ampliación de los derechos laborales correspondiente a un incremento de las obligaciones de las partes –incluso trascendiendo los principios de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998– y la severidad de los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones.
- En Chile se aplica un planteamiento específico para cada país, en gran medida basado en actividades de cooperación que permitan encontrar formas más innovadoras y de amplio alcance para solucionar inconvenientes en las prácticas laborales de los socios comerciales.

En teoría, las disposiciones laborales pueden mejorar el impacto social

Según diversas mediciones, el comercio ha arrojado resultados positivos; en particular, por lo que respecta a mejorar el acceso a los mercados y reducir el precio de los bienes importados. Lo cual puede mejorar los ingresos de determinados grupos. Sin embargo, la literatura académica presenta conclusiones encontradas en cuanto a la repercusión del comercio en los mercados laborales, en particular en lo atinente a la calidad del empleo y la distribución de los ingresos. Cabe señalar que la desigualdad de los ingresos ha ido agudizándose en la mayoría de los países desde los años 80, en parte, debido a la liberalización del comercio y de las inversiones. De modo más general, los triunfadores en la esfera del comercio no están compensando suficientemente a quienes pierden en términos de empleo e ingresos.

El informe *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2015* sobre la naturaleza mutante del empleo respalda esta literatura empírica. Asimismo, el informe indica que buena parte del comercio vigente en las cadenas mundiales de suministro tiende a generar beneficios económicos para las empresas (en términos de mayor productividad), pero no necesariamente para los trabajadores (en términos salariales). Esta disparidad se debe en parte a la asimetría en la dinámica del poder entre las empresas suministradoras y las empresas principales de las cadenas mundiales de suministro, y en parte a la escasa capacidad de los gobiernos para aplicar y supervisar eficazmente el cumplimiento de los derechos laborales y las condiciones de empleo y trabajo.

En efecto, en varios estudios se afirma que estos resultados del mercado de trabajo dependen en gran medida de factores institucionales. En tal sentido, las disposiciones laborales en relación con el comercio pueden contemplarse como un posible recurso para impulsar las ventajas del crecimiento, reducir al mínimo los costos, y resolver las desigualdades.

Sin embargo, también se plantean interrogantes respecto del grado de eficacia que han tenido estas disposiciones y hasta qué punto pueden evaluarse. El informe examina las repercusiones macro y micro de las disposiciones laborales relacionadas con el comercio, los cambios institucionales y los resultados del mercado de trabajo.

*Según el informe, en la práctica, las disposiciones laborales
ni perjudican ni desvían el comercio...*

Sobre la base del análisis empírico, en el nivel macro entre países no hay datos que corroboren la afirmación de que aplicar disposiciones laborales reduzca o desvíe los flujos comerciales. Los acuerdos comerciales impulsan el comercio entre quienes los suscriben de forma similar, independientemente de la existencia de disposiciones laborales. Según las estimaciones, un acuerdo comercial con disposiciones laborales aumenta el valor del comercio en un promedio del 28 por ciento, mientras que uno que carece de ellas aumenta el comercio en un 26 por ciento. Conforme a estas conclusiones, tampoco hay pruebas de que las disposiciones laborales provoquen el desvío de los flujos comerciales hacia países no signatarios del acuerdo.

*...y respaldan el acceso al mercado laboral, en particular,
el de las mujeres en edad de trabajar...*

Los resultados indican que, en promedio, los acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales inciden positivamente en las tasas de participación en la fuerza de trabajo, ya que la población activa recibe una mayor proporción de población en edad de trabajar, mujeres y hombres, y, en particular, aumenta la fuerza de trabajo femenina. Un elemento que puede explicar la repercusión positiva sobre las tasas de participación de la población activa es que el diálogo sobre políticas y la sensibilización a menudo asociadas con las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales pueden suscitar expectativas de mejores condiciones de trabajo, lo cual a su vez aumenta el deseo de incorporarse a la fuerza de trabajo. En otras conclusiones fundamentales del informe se destacan los aspectos de género conexos con el comercio, y en particular con las disposiciones laborales. El hincapié de algunas disposiciones laborales en la igualdad de género (sobre todo a través del principio de no discriminación en el empleo y la ocupación) de algún modo habrá ayudado a superar las disparidades de género.

A nivel mundial, el análisis transnacional no presenta impactos adicionales de las cláusulas laborales en otros resultados del mercado de trabajo. Sin embargo, existe la posibilidad de que las disposiciones laborales tengan impactos a nivel nacional, por lo menos en algunos países. La evidencia

sugiere que las disposiciones laborales constituyen solo uno de los mecanismos para promover las normas del trabajo. A este respecto, los mecanismos de aplicación a escala nacional constituyen elementos fundamentales para la implementación de las disposiciones laborales.

...además de ir acompañadas de instituciones del mercado de trabajo más fuertes

En el marco de este informe también se realizaron otros análisis basados en estudios de casos, a fin de investigar la medida en que las disposiciones laborales pueden repercutir en los resultados del mercado de trabajo, ya sea de forma positiva o negativa.

La selección de los estudios se realizó sobre la base de la disponibilidad de datos y de si había transcurrido tiempo suficiente desde la firma del acuerdo comercial. Si bien las conclusiones no pueden generalizarse por completo, sí proporcionan algunos ejemplos pertinentes de lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado en el entorno específico de cada país. En todos los casos, las actividades de aumento de la capacidad, seguimiento y participación de las partes interesadas se asociaron con cambios institucionales y jurídicos positivos, y en algunos casos, con mejoras de las condiciones de trabajo a escala sectorial. Más concretamente, del análisis se desprenden las conclusiones siguientes:

- En el caso del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana – Centroamérica y los Estados Unidos, el reto ha consistido en resolver las disparidades entre la legislación laboral y su cumplimiento. En tal sentido, el acuerdo fue útil para reforzar las instituciones y aumentar la capacidad de los ministerios de trabajo y del sistema judicial. También se ha contado con la participación constante de actores no estatales, y se ha impartido formación a algunos actores interesados (por ejemplo, los sindicatos). Todo ello ha propiciado una serie de mejoras institucionales y jurídicas, como la ratificación de algunos Convenios fundamentales de la OIT; el aumento de los presupuestos de las inspecciones del trabajo y mejoras en materia de formación y capacitación. Por ejemplo, en la República Dominicana, la capacitación permitió que los inspectores del trabajo pudieran armonizar

el cumplimiento y la competitividad en determinados ámbitos, como el de las zonas francas de exportación. No obstante, sigue habiendo problemas para lograr mejoras con mayor cobertura, lo cual se refleja en el número de conflictos iniciados en el marco de los mecanismos de solución de controversias en este acuerdo.

- Por lo que respecta al Acuerdo entre Camboya y los Estados Unidos sobre productos textiles, la aplicación se centró principalmente en efectuar un seguimiento directo a nivel de empresa, lo que puso de manifiesto ciertas deficiencias en el entorno institucional. Ello ha supuesto la vinculación del incentivo positivo consistente en el aumento del comercio con mejoras de las condiciones de trabajo en el plano empresarial. A nivel empresarial se logró una mejora de los salarios, con inclusión de una reducción de la disparidad salarial por razones de género, y cierto fortalecimiento del derecho a la libertad de asociación.
- En Bangladesh se han emprendido actividades en el marco de las preferencias comerciales unilaterales, inmediatamente después de la tragedia ocurrida en el edificio Rana Plaza. El proceso se vio facilitado por la estrecha relación comercial existente entre Bangladesh y la UE antes de dicha tragedia. Además, se ejecutó un Plan de Acción enmarcado en los requisitos laborales del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos. Entre los logros obtenidos cabe mencionar la mayor frecuencia y la mejora de las inspecciones en relación con la seguridad contra incendios y la seguridad de la construcción, y las enmiendas a la Ley del trabajo de Bangladesh.

Sin embargo, el impacto de las disposiciones laborales depende fundamentalmente del grado de participación de las partes interesadas, en primer lugar, de los interlocutores sociales...

Un aspecto importante que indica el estudio es que la eficacia de las disposiciones laborales depende del grado de participación de las partes interesadas, en particular de los interlocutores sociales, en la elaboración y puesta en práctica de los acuerdos comerciales. Ello refleja la tendencia general a tratar de dotar de mayor transparencia a las negociaciones comerciales, las cuales en general han tenido lugar entre gobiernos y sin la plena participación y

aportación del público. Las referencias explícitas a la participación de las partes interesadas en los acuerdos comerciales se han vuelto más habituales y exhaustivas. En parte, ello obedece a la mayor variedad de cuestiones abarcadas en los acuerdos de comercio, las cuales pueden incluso abarcar las normas del trabajo, la protección del medio ambiente, la salud y seguridad, y las compras públicas, además de otras regulaciones que pueden afectar el modo de vida de las personas.

En la fase de negociación de un nuevo acuerdo comercial, la mayor parte de los países examinados establecen una estructura consultiva permanente con participación estable y mecanismos abiertos a amplios sectores de la sociedad civil y al público en general. Para promover la participación en el proceso de implementación, algunos países, como los Estados Unidos y el Canadá, generalmente ofrecen la posibilidad de celebrar consultas o crear grupos de asesoramiento de base voluntaria entre las partes interesadas. En el caso de la UE, es obligatorio que ambas partes celebren consultas con los órganos de asesoramiento, y se dispone de mecanismos institucionales destinados explícitamente a promover el diálogo entre las sociedades civiles de los socios comerciales. Sin embargo, en los hechos, la puesta en práctica de algunos de estos mecanismos sigue siendo limitada.

Los datos del presente informe indican que la situación va mejorando y es más propicia para que los defensores del trabajo promuevan los derechos laborales. Además, las coaliciones transfronterizas de la sociedad civil pueden jugar un papel fundamental a la hora de activar los mecanismos de aplicación. Por ejemplo, en el caso del acuerdo comercial entre la UE y la República de Corea, el diálogo transfronterizo entre los grupos locales consultivos creó conciencia, ayudó a definir esferas susceptibles de otras medidas con respecto a los derechos laborales, y activó el debate sobre proyectos de cooperación para el desarrollo.

*...en segundo lugar, de la transparencia de las negociaciones comerciales
y de los mecanismos de aplicación...*

En cierta medida, los gobiernos facilitan información a las partes interesadas y piden su opinión; no obstante, éstas han mostrado limitada satisfacción con

la transparencia general, en particular respecto del proceso de negociación. Otro problema fundamental es fortalecer la rendición de cuentas. Ello podría lograrse mediante la información a las partes interesadas sobre la forma en que sus contribuciones se han plasmado en el proceso de adopción de decisiones, incluso a través de la creación de mecanismos formales para tal efecto.

...y, en tercer lugar, de la coherencia de las disposiciones laborales en relación con el comercio en cuanto al “derecho a regular” y a las normas de la OIT

Los acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales y otros temas pueden ser muy complejos, por lo cual las normas que imponen pueden dar lugar a cierto grado de incoherencia. Ello obedece a tres razones principales. En primer lugar, puede haber mucha variación entre los contenidos normativos de los diferentes acuerdos comerciales, y también entre los mecanismos de aplicación utilizados por los diferentes actores. Ello indica que es necesario examinar y comprender mejor los diferentes planteamientos que están adoptándose, para lograr la consecución del objetivo general de promover las normas del trabajo mediante los acuerdos de comercio. En segundo lugar, los elementos no laborales de los acuerdos comerciales, como las disposiciones sobre protección de la inversión, pueden limitar la capacidad de los gobiernos para aplicar políticas sostenibles en otras esferas, en particular, en materia laboral. Así, a menudo se incluye en los acuerdos una cláusula sobre el “derecho a regular” o sobre “el espacio normativo” de las partes, a fin de equilibrar la preocupación de los inversores, por una parte, y la capacidad del Estado de lograr objetivos normativos legítimos, por la otra. En tercer lugar, cada vez son más frecuentes las referencias explícitas a instrumentos de la OIT en los acuerdos de comercio, por lo que existe la posibilidad de que tales instrumentos sean aplicados de forma incoherente en el plano nacional y entre acuerdos.

La correcta movilización de los conocimientos especializados de la OIT puede ser útil para dar efectividad a las disposiciones laborales

De conformidad con su mandato, la OIT puede contribuir a mejorar la congruencia entre las disposiciones laborales y el sistema internacional de normas

del trabajo. Los medios para hacerlo son la prestación de asesoramiento y de conocimientos técnicos, además de sus programas de cooperación para el desarrollo.

Ya ha habido casos de partes en acuerdos de comercio que han recurrido al asesoramiento de la OIT en relación con el diseño y las disposiciones laborales. Además, mediante la información de los mecanismos de supervisión, disponible al público, la OIT ha sido una referencia importante sobre la mejor forma de aplicar las disposiciones laborales. Casi el 30 por ciento de los casos tratados en la Comisión de Aplicación de Normas en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2015 hizo referencia a acuerdos comerciales.

Además de ser fuente de asesoramiento e información, la OIT también puede participar en la aplicación práctica de los compromisos laborales, a través de sus actividades de cooperación, las que tienden a centrarse en asistencia técnica y capacidad institucional de los socios comerciales. Todas las esferas de participación de la OIT están interrelacionadas, pues las observaciones emitidas por los mecanismos de supervisión de la OIT se utilizan para determinar esferas cruciales susceptibles de abordarse mediante la cooperación para el desarrollo.

Cabe indicar, no obstante, que en este ámbito aún existe margen para mejorar la coherencia entre las obligaciones de los Estados en tanto que Miembros de la OIT, y la relación entre ellos en acuerdos comerciales. Las tendencias expuestas en el presente documento, y la constante agudización de las desigualdades de ingresos, ponen de manifiesto la importancia de promover una mayor coherencia entre los instrumentos de la OIT y las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales y de inversión.