
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.

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.

* 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.

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:

⁵ Ibid.

- 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 prevé 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.

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 prácticasResolución informal de conflictos laborales	<ul style="list-style-type: none">Derechos laborales colectivosNuevas formas de empleoSeguridad y salud en el trabajo(sobre todo en el sector minero)Trabajo infantilCuestiones de géneroPequeñas y medianas empresasContenido normativo de las disposiciones laborales	<ul style="list-style-type: none">Entendimiento del sistema jurídico de las partes en el acuerdoAdquisición de conocimiento en las áreas clave del debateReincorporación 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 EspañaDiálogo social: diálogo tripartito e inclusión de académicosActividades cooperativas: redacción de informes, presentaciones y talleres en colaboración con la OIT	<ul style="list-style-type: none">Políticas públicas relacionadas con cuestiones de empleoSeguridad y salud en el trabajoCalidad 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 LaboralesActividades 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 trabajoSeguridad y salud en el trabajoReforma de la justicia laboralRSE	<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 juecesSensibilización 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 tripartitasActividades cooperativas: asistencia técnica de la OIT; talleres y sesiones de formación tripartitas	<ul style="list-style-type: none">Empleo juvenil y informaciónDesarrollo humanoEmpleos verdesRSESeguridad y salud en el trabajoCalidad de vida y empleo	<ul style="list-style-type: none">Mantenimiento de la cooperación con la OITComprensión más profunda de las dificultades de las partes y de las situaciones de los paísesPromoción de la OITDeclaración 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

mentionadas, 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 conciencia 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 conflictivas 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 CUSFTA, 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).

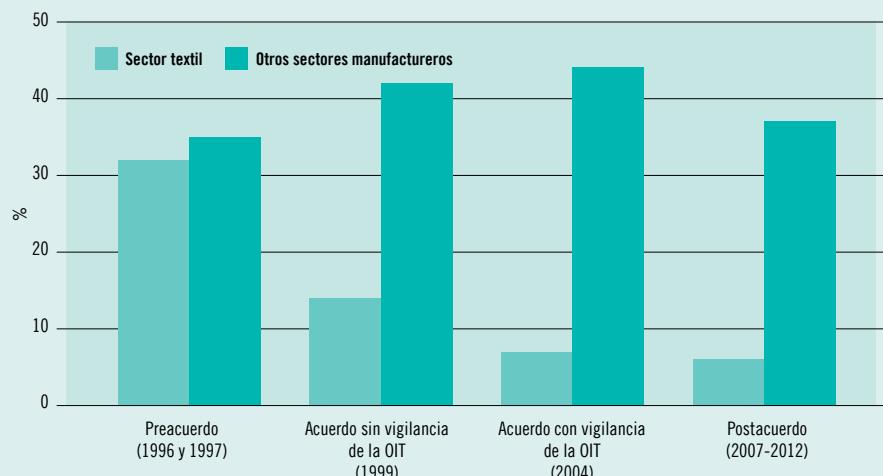
⁷ Polaski (2006).

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.

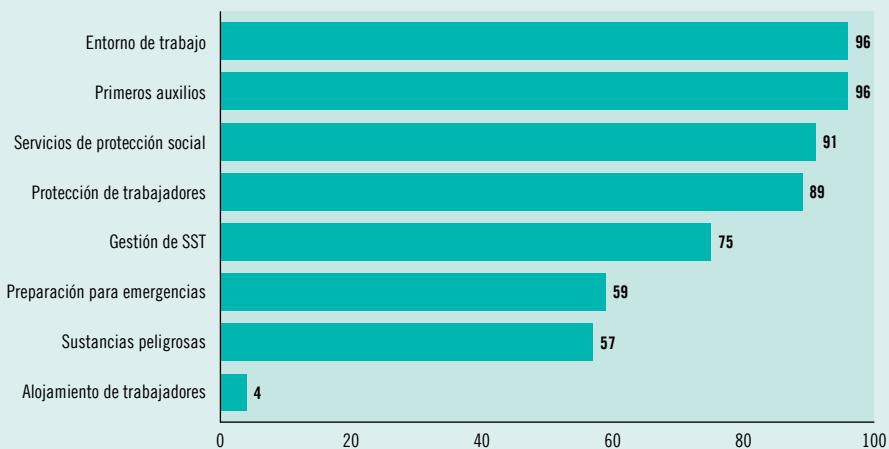
No obstante, es improbable que el aumento del trabajo infantil en los años mencionados se relacione directamente con el CUSBTA y el programa BFC, ya que se produjo ocho años después de que el CUSBTA entrara en vigor y seis años después del inicio del programa

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

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).

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.

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, trans-national 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-briefV2-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 afilién 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 reinaugurada 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.

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

⁷ Párrafo 6 del artículo 280.

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

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-CCFTA-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., Echeverria, 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

* 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

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.

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 OTLA, 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 constatase 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. Consta 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 cuasi-judicial 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 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 establecido 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 abordadas 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 García, 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 García (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 públicasMecanismo de ejecución: activado por comunicaciones públicas hasta el nivel de consultas ministeriales	<ul style="list-style-type: none">Libertad de asociaciónDiscriminación en el empleoSeguridad y salud en el trabajoCuestiones de géneroTrabajadores migrantes	<ul style="list-style-type: none">Acuerdos ministeriales para abordar los problemas laboralesDivulgación de cuestiones laborales en los mediosImpacto sobre la reforma del ordenamiento jurídico laboralFortalecimiento 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 prácticasDiálogo transnacional: Foro de la Sociedad Civil y reunión de sindicatosNo se hace uso del mecanismo de ejecución	<ul style="list-style-type: none">Derechos laborales y condiciones de trabajoEmpleo juvenilSeguridad y salud en el trabajoTrabajadores migrantesPrograma de Trabajo Decente de la OIT	<ul style="list-style-type: none">Sensibilización de los jóvenes sobre sus derechos laboralesFortalecimiento de las capacidades de los sindicatosApertura 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 públicasNo se hace uso del mecanismo de ejecución	<ul style="list-style-type: none">Derechos laborales en generalCuestiones de géneroInspecciones de trabajoTrabajo infantil	<ul style="list-style-type: none">Manuales de formación para empleadores y trabajadores y manuales de procedimientos de inspecciónEstablecimiento de redes de instructoresMejora 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 prácticasDiálogo transnacional: reuniones del Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales y MigraciónNo se hace uso del mecanismo de ejecución	<ul style="list-style-type: none">Derechos laborales en generalLibertad de asociaciónMejora de las capacidades de los sindicatosSeguridad socialPolítica laboralAplicación de los convenios de la OIT	<ul style="list-style-type: none">Intercambio de información y mejores prácticasDivulgación 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-subs.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+».

² El Acuerdo de Asociación y Cooperación otorgaba el trato de nación más favorecida para el comercio de bienes y prevé 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.

* Adrian Smith y Mirela Barbu, Queen Mary University of London; James Harrisson 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).

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).

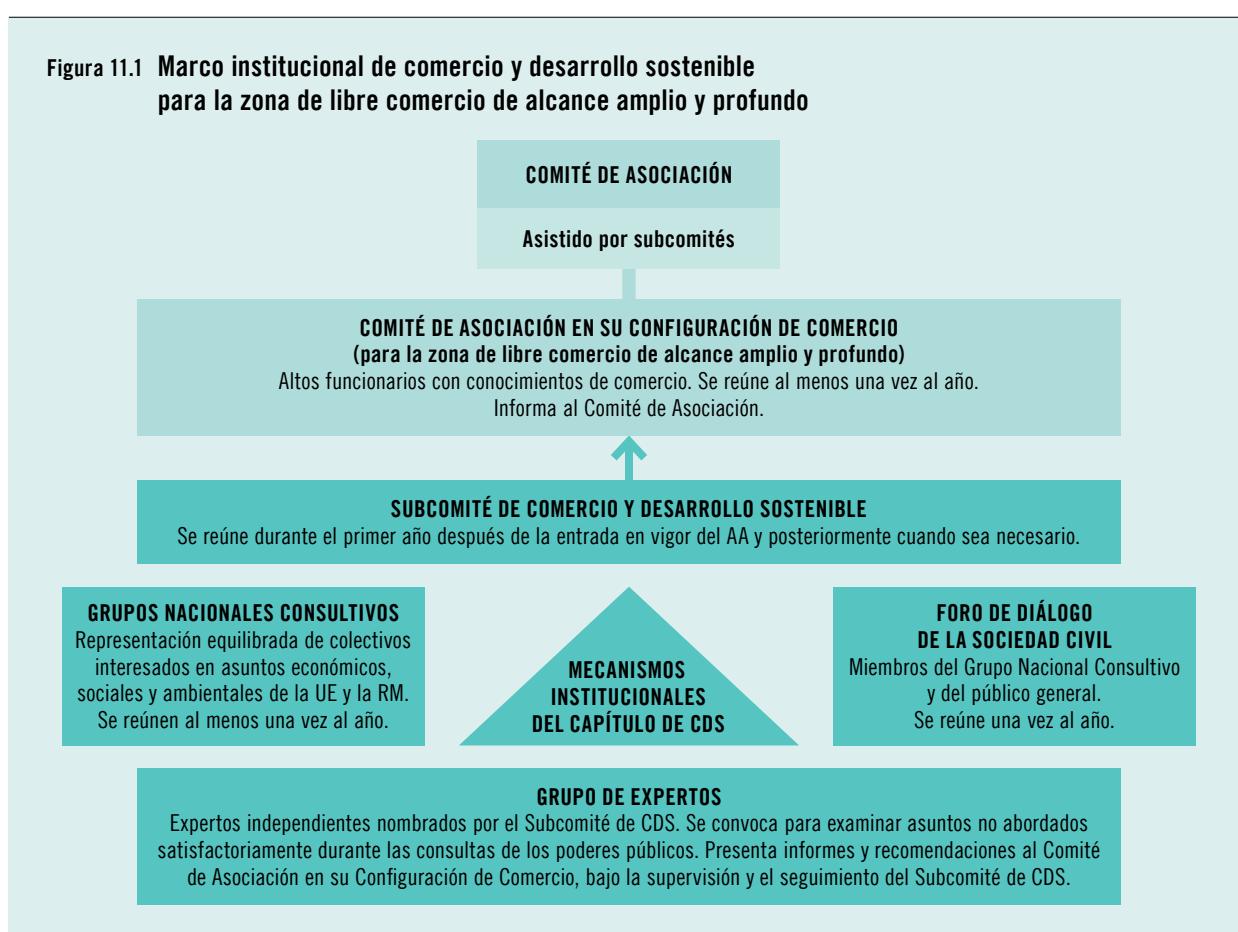
Los compromisos procedimentales se refieren a la transparencia, el diálogo y la cooperación entre los actores sociales, y a un compromiso de evaluación de impacto (véase más abajo). Los mecanismos institucionales (figura 11.1) consisten en el establecimiento de: i) un Subcomité intergubernamental de 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).



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

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).

⁶ 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 procedural 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 Orbic *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 Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (2015, págs. 2-3).

²⁰ Véase Oficina Internacional del Trabajo (2015).

²¹ 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.

¹⁹ Foro de Diálogo de la Sociedad Civil (2015).

²⁰ Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (2015, pág. 1).

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

abarcan 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 vigilia 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 empresas 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.

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).

²⁹ Harrison *et al.* (2016).

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., Orbis, 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 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]	✓	