

---

## CUARTA PARTE

### CUESTIONES ESPECÍFICAS

## CAPÍTULO 12

### CONSIDERACIONES DE GÉNERO EN LOS ACUERDOS COMERCIALES\*

#### Resumen

- Las referencias a las cuestiones de género en los acuerdos comerciales forman parte de un conjunto de opciones de política concebidas para abordar las desigualdades entre hombres y mujeres. Actualmente, uno de cada cuatro acuerdos vigentes y notificados a la Organización Mundial del Comercio contiene ese tipo de referencias.
- En la mayoría de los acuerdos con referencias al género, una de las partes es una economía avanzada. No obstante, las economías emergentes también han incluido este tipo de referencias.
- El diálogo y la cooperación son los principales mecanismos de aplicación de las referencias a la dimensión de género en los acuerdos comerciales. Sin embargo, cuando las referencias forman parte de las disposiciones laborales, su alcance es más amplio, ya que también se les asignan los mecanismos de aplicación propios de este ámbito, como la participación de las partes interesadas, el seguimiento y la solución de diferencias.

#### ¿Cuál es la relación entre el comercio y el género?

La liberalización del comercio puede incidir sobre las diferencias de género en todos los actores económicos, lo que entraña desafíos y oportunidades, sobre todo para las mujeres. La literatura en este campo indica que el comercio afecta a la distribución de los ingresos y los recursos, influyendo en las estructuras de producción, en los patrones de consumo y en los gastos corrientes y que esto, a su vez, repercute de manera diferente en los hombres y las mujeres<sup>1</sup>.

La variación de las circunstancias económicas mundiales, como el aumento del comercio, han incidido positivamente en la creación de empleo. En algunos casos, estas circunstancias han ido acompañadas de la

perpetuación o el aumento de las desigualdades entre hombres y mujeres<sup>2</sup>.

Esto depende en gran medida del sector, de la estructura industrial y del nivel de desarrollo de la economía en cuestión:

- En las economías caracterizadas por una agricultura predominantemente exportadora (como el África subsahariana), las restricciones impuestas a las mujeres en lo que respecta a los derechos de propiedad, junto con su condición de trabajadoras no remuneradas en el seno familiar, puede seguir deteriorando la situación de la población femenina<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> La igualdad entre hombres y mujeres se considera, cada vez en mayor medida, una dimensión clave del debate general sobre cómo lograr un desarrollo sostenible; véase True (2014). En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se abordan las cuestiones de género a través de un objetivo global, el objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Se pretende corregir la mayor parte de las causas estructurales de las desigualdades de género.

<sup>3</sup> Véase Fontana *et al.* (1998). La UNCTAD (2004) observa que no está zanjado el debate sobre si la liberalización del comercio entraña beneficios para las mujeres, y apunta que es preciso realizar estudios de casos con un análisis del comercio desglosado por géneros.

\* Elizabeth Echeverría Manrique y Ngoc-Han Tran, Departamento de Investigaciones de la OIT.

<sup>1</sup> Véase también UNCTAD (2014). Sobre los datos relativos a la incidencia de las disposiciones laborales y el comercio en las cuestiones de género, véase el capítulo 3 de este manual, y OIT (2016).

- Otros estudios señalan que las mujeres son una fuente de ventajas competitivas. Por ejemplo, en comparación con los hombres, las mujeres reciben salarios más bajos y disfrutan de una menor protección laboral<sup>4</sup>.

A largo plazo, las desigualdades de género pueden repercutir negativamente en el desarrollo y el crecimiento económico<sup>5</sup>.

Por otro lado, las relaciones comerciales se rigen cada vez más por acuerdos comerciales multilaterales, que abarcan más de la mitad de las exportaciones<sup>6</sup>. Estos acuerdos propugnan una mayor liberalización del comercio y también han ampliado su ámbito de aplicación a esferas como el medio ambiente, el trabajo y el comercio electrónico, entre otras.

Por lo general, se ha considerado que estos acuerdos y las políticas comerciales que los sustentan son neutrales en las cuestiones de género<sup>7</sup>. Sin embargo, se han observado algunas excepciones con respecto a esa neutralidad. Algunos acuerdos comerciales, vigentes o en proceso de negociación, han tenido en cuenta los aspectos de género, incorporándolos en las políticas de comercio, en las evaluaciones de impacto o en disposiciones concretas.

De hecho, la inclusión de la dimensión de género en la negociación, en los textos y en la aplicación de los acuerdos comerciales puede constituir uno de los múltiples instrumentos disponibles para avanzar hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres<sup>8</sup>. Sin embargo, en general, estas cuestiones no se han investigado suficientemente.

Los estudios publicados constatan que la inclusión de referencias o disposiciones en materia de género es cada vez más frecuente. En el presente capítulo, los términos «referencias» o «disposiciones» en materia de género aluden a las cuestiones de género que pueden estar

incluidas en las disposiciones laborales o en cualquier otra parte del acuerdo:

- **Incluidas en las disposiciones laborales:** las referencias a la dimensión de género pueden tratarse exclusivamente en el marco de las disposiciones laborales. Un ejemplo lo encontramos en los casos en que el acuerdo remite a la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) o al principio de eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación<sup>9</sup>. Los acuerdos que establecen un marco de cooperación en cuestiones laborales, con inclusión de las cuestiones de género, también pertenecen a esta categoría<sup>10</sup>.

- **Independientes de las disposiciones laborales:** se trata de referencias a las cuestiones de género incluidas en el preámbulo de los acuerdos comerciales, en marcos generales de cooperación o en anexos del acuerdo. Comprenden, entre otros aspectos, la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, la protección y la educación de las mujeres, la cooperación, el diálogo y el seguimiento en relación con las cuestiones de género<sup>11</sup>.

## ¿Qué tendencias se observan?

En este apartado del capítulo se describen las diversas tendencias observadas en cuanto a la inclusión de las referencias al género en los acuerdos comerciales, su localización y alcance, así como los mecanismos de aplicación disponibles. Se han examinado los acuerdos comerciales vigentes y notificados a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por último, se analizan las posibles referencias al género en los acuerdos en proceso de negociación, o en aquellos que se han suscrito recientemente.

<sup>4</sup> Seguno (1997); Busse y Spielman (2006); Elson *et al.* (2007).

<sup>5</sup> Véase UNCTAD (2004); Korinek (2005). En este contexto, se considera que el desarrollo también es una cuestión de derechos humanos que comprende el género, la educación, el acceso a las necesidades básicas y otras cuestiones (Rolland, 2012).

<sup>6</sup> Véanse los capítulos 1-3.

<sup>7</sup> Esto significa que, aunque los textos de los acuerdos no suelen proponer un trato diferenciado entre hombres y mujeres, los resultados obtenidos tras su entrada en vigor no son neutrales en cuanto al género.

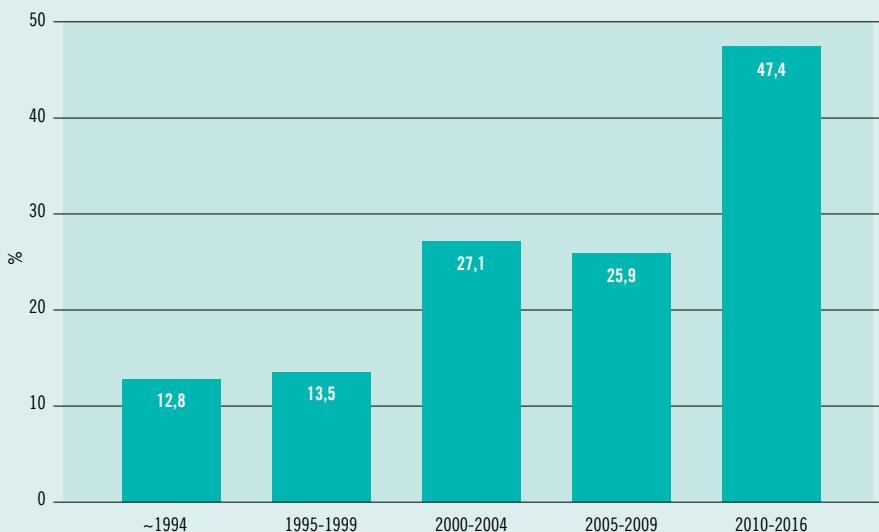
<sup>8</sup> UNCTAD (2014); Wagner (2012).

<sup>9</sup> En particular algunos acuerdos de la UE hacen una referencia explícita al compromiso de las partes de «respetar, promover y plasmar» en el ordenamiento jurídico y en la práctica las normas fundamentales del trabajo, tal como se recogen en los Convenios fundamentales de la OIT (por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 365 del acuerdo de comercio entre la UE y Moldavia). Por lo tanto, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) deben incluirse en el compromiso adoptado por las partes.

<sup>10</sup> Algunos acuerdos hacen referencia al Programa de Trabajo Decente, que contempla la igualdad de género como un objetivo transversal.

<sup>11</sup> Villup (2015) señala que, en el modelo de la UE, la igualdad entre hombres y mujeres también está sujeta a las disposiciones de derechos humanos.

Figura 12.1 Porcentaje of acuerdos de comercio con referencias al género



### Tendencias de las referencias al género

Los acuerdos comerciales que incluyen referencias al género han aumentado de manera significativa: de solo tres en 1994 a 80 en 2016<sup>12</sup>.

Además, también ha aumentado la proporción de los acuerdos comerciales que incluyen consideraciones o disposiciones de género (figura 12.1). Alrededor del 13,5 por ciento de los acuerdos comerciales que entraron en vigor entre 1995 y 1999 incluía referencias a la dimensión de género. Esta cifra aumentó a casi el 50 por ciento entre 2010 y 2016.

Más de la mitad de los acuerdos con consideraciones de género tiene como interlocutor comercial a la UE, los Estados Unidos o Canadá. La UE era parte en el 30 por ciento de esos acuerdos (véase el recuadro 12.1), los Estados Unidos en el 13,8 de los acuerdos y el Canadá en el 10 por ciento.

### Localización y alcance

Las disposiciones de género varían en cuanto al enfoque de su contenido. Sin embargo, generalmente hacen referencia a la cooperación en los asuntos de género. La formulación puede ser más o menos detallada. Por ejemplo,

algunos acuerdos se limitan a imponer la cooperación en cuestiones de género (por ejemplo, el acuerdo entre Chile y Turquía), mientras que otros contienen cláusulas más explícitas con respecto al papel de las mujeres en el desarrollo (Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA por sus siglas en inglés)<sup>13</sup>.

La localización de las disposiciones dentro del acuerdo de comercio influye en su rigor y en los mecanismos de aplicación disponibles. Así, las referencias incluidas en el preámbulo se consideran laxas o no vinculantes<sup>14</sup>. Aun así, pueden servir como directrices y deben tenerse en cuenta en la interpretación del texto<sup>15</sup>.

Las referencias incluidas en el texto principal pueden ser vinculantes o no vinculantes. Están sujetas a diversos mecanismos de ejecución, dependiendo de si figuran dentro de la disposición laboral o en una parte diferente del texto del acuerdo de comercio. Por ejemplo, la referencia al principio de no discriminación en la ocupación y el empleo dentro de las disposiciones laborales puede aplicarse a través del seguimiento (en algunos casos mediante la participación de las partes interesadas), las actividades de cooperación en materia laboral y la solución de diferencias (véase más abajo).

<sup>12</sup> Véanse las disposiciones específicas del acuerdo entre la UE y Moldavia en el capítulo 11 del presente manual.

<sup>14</sup> Bartels (2014).

<sup>15</sup> Según lo dispuesto en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969. Véase también Bourgeois, *et al.* (2007).

<sup>12</sup> Las cifras se basan en los acuerdos comerciales notificados a la OMC y vigentes en septiembre 2016.

### Recuadro 12.1 La política comercial de la UE y su relación con la igualdad de género

La igualdad entre hombres y mujeres se considera uno de los valores fundamentales de la UE.<sup>1</sup> En consecuencia, según los tratados fundamentales de la Unión, la dimensión de género debe incorporarse en todas las actividades de la UE, incluido el comercio. Al promover la inclusión de las cuestiones de género en sus acuerdos comerciales, la UE pretende impulsar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en sus Estados socios.

Mediante la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres (2010-2015), la UE hizo hincapié en la integración de las dimensiones de género en su política comercial dentro de un marco más amplio de desarrollo sostenible. De manera similar, el Plan de Acción en materia de género (2016-2020), dentro del objetivo enunciado como «acceso a un trabajo digno de mujeres de cualquier edad», propone actividades como la de analizar los efectos del comercio internacional en la igualdad de género en relación con las negociaciones comerciales.

En la práctica, la UE ha realizado evaluaciones *ex-ante* y *ex-post* (estas últimas con menor frecuencia) para observar la incidencia de los acuerdos comerciales sobre la igualdad de género. Hasta la fecha, se han llevado a cabo 20 evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad y hay otras cuatro en curso sobre los acuerdos comerciales en proceso de negociación entre la UE y sus países socios. Todas han incluido algunos aspectos de género, analizados de modos más o menos exhaustivos. Por ejemplo, por lo que respecta a los acuerdos en negociación, la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad del acuerdo de libre comercio entre la UE y el Japón (informe final) incluye un análisis del posible impacto del acuerdo sobre la igualdad de género en la población activa y los efectos sobre el crecimiento, así como la relación con los compromisos de la OIT en materia de no discriminación.

La UE realizó una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad *ex-ante* y una evaluación *ex-post* del acuerdo entre la UE y Chile sobre la base de una perspectiva sectorial. En el análisis *ex-ante* del acuerdo entre la UE y Chile se estudiaba el impacto del comercio sobre la igualdad de género, atendiendo a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, las diferencias salariales y las condiciones de trabajo. Se sugería que el acuerdo tendría un impacto significativo en el aumento del empleo en Chile, sobre todo en el sector agropecuario (pág. 211). El análisis *ex-post* del acuerdo entre la UE y Chile mostraba que se habían producido algunos de los impactos previstos en la evaluación *ex-ante*. En efecto, las mujeres se beneficiaron de la expansión de las exportaciones agrícolas, lo que condujo a un aumento del empleo femenino en el sector. En promedio, la tasa de pobreza de las mujeres había disminuido con el tiempo (del 19 por ciento de las mujeres clasificadas como pobres en 2003 al 12 por ciento en 2009) (pág. 200). No obstante, su empleo era más estacional y temporal. Además, seguía habiendo una persistente brecha salarial entre hombres y mujeres (pág. 204).

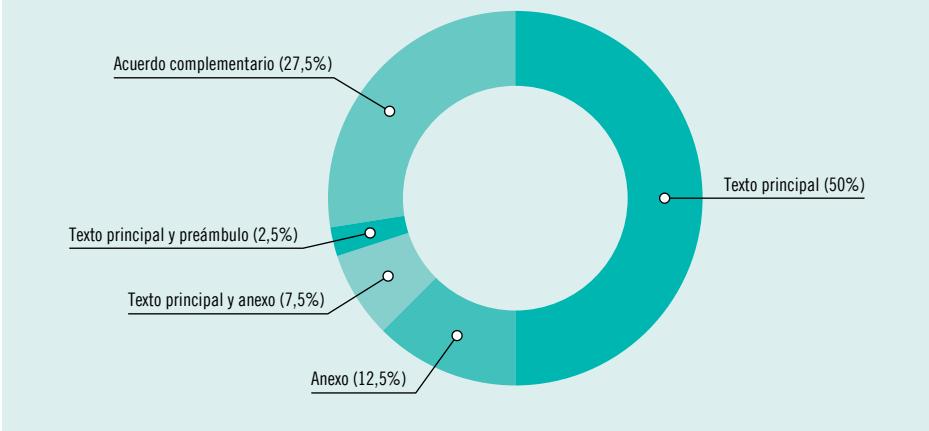
<sup>1</sup> Véase el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Además, en el artículo 8 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se afirma lo siguiente: «En todas

sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad».

- En el 2,5 por ciento de los acuerdos comerciales, las cuestiones de género aparecen tanto en el texto principal como en el preámbulo (figura 12.2).
- La mitad de los acuerdos comerciales incorpora las referencias a la dimensión de género en el texto principal: 13 acuerdos solo contienen referencias a cuestiones de género en las disposiciones laborales, 16 en una parte diferente del texto principal del acuerdo y 11 en la disposición laboral y en otra parte del acuerdo.
- También aparecen referencias a la dimensión de género en poco más del 27 por ciento de los acuerdos complementarios de contenido laboral<sup>16</sup>, como suele ocurrir en el caso de los acuerdos canadienses.

<sup>16</sup> Los acuerdos complementarios no forman parte del texto principal de los tratados, sino que constituyen un documento independiente, negociado por las partes, que complementa o amplía los compromisos del acuerdo de comercio principal.

Figura 12.2 Localización de las referencias al género en los acuerdos de comercio



- Aproximadamente el 13 por ciento de los acuerdos comerciales contiene referencias a cuestiones relacionadas con el género en un anexo que complementa el compromiso adoptado por las partes. Por ejemplo, en algunos casos el acuerdo establece áreas prioritarias para la creación de capacidad, pero en el anexo se especifica que el fomento de la iniciativa empresarial entre las mujeres es una esfera en la que se podría proporcionar asistencia (acuerdo entre la UE y Camerún, anexo 1)<sup>17</sup>.

o referencias más generales al papel de las mujeres en el desarrollo (por ejemplo, COMESA)<sup>18</sup>.

Algunos acuerdos de la UE (sobre todo los Acuerdos de Asociación, que contienen un pilar comercial o establecen una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo) hacen referencia a los compromisos en el marco de los pilares sociales y políticos. Las disposiciones de género de estos acuerdos, similares a las mencionadas más arriba, aunque no se relacionan con el comercio forman parte del acuerdo general y se han tenido en cuenta en este capítulo.

Cuando las referencias al género forman parte de las disposiciones laborales, también se les asignan los mecanismos de aplicación propios de este ámbito, como la participación de las partes interesadas, el seguimiento y la solución de diferencias.

En el campo de la cooperación, un ejemplo es el proyecto sobre el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), de la OIT, en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea. Este proyecto se puso en marcha en abril de 2016, con el objetivo de identificar obstáculos, posibles lecciones y buenas prácticas para promover el cumplimiento del Convenio y para formular recomendaciones de políticas<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> El Acuerdo de Cotonú, que constituye el fundamento jurídico de los acuerdos de partenariado económico entre la UE y el grupo de países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), establece explícitamente que las partes deben respetar los convenios internacionales relativos a los derechos de las mujeres y la igualdad de género, y comprometerse a incluir la perspectiva de género en todas las esferas de la cooperación.

<sup>19</sup> Un consultor externo se encarga de la ejecución del proyecto. En futuras reuniones se distribuirá a la sociedad civil y a las partes interesadas partes interesadas un informe inicial sobre el proyecto.

## ¿Cuáles son los principales mecanismos de aplicación?

En general, los principales mecanismos de aplicación de las disposiciones de género en los acuerdos comerciales consisten en actividades de cooperación y diálogo. La cooperación se concreta en intercambio de información y mejores prácticas, investigación, asistencia técnica y la promoción de acciones y programas con la finalidad de fomentar la igualdad de género, el empoderamiento y la protección de las mujeres.

Entre los esfuerzos cooperativos previstos en el marco más general de los acuerdos figuran los siguientes: cooperación en cuestiones sociales, compromisos para ampliar las oportunidades de educación para las mujeres, elección de un sector económico exclusivo para la cooperación en cuestiones de género (por ejemplo, acuerdo entre Perú y China, artículo 164 sobre cooperación agrícola),

<sup>17</sup> En aplicación provisional desde 2014.

En el marco del acuerdo de comercio entre la UE y América Central, se celebró un taller antes de la reunión conjunta de los grupos consultivos de la sociedad civil europea y centroamericana (junio de 2016). En el taller se abordaron, entre otras cuestiones, el empoderamiento de las mujeres y el crecimiento económico, así como la importancia de adoptar medidas para eliminar las desigualdades y asegurar la igualdad de acceso a los recursos, la formación y el empleo.

Las dimensiones de género en las disposiciones laborales también se han activado a través de las comunicaciones públicas presentadas por distintas partes interesadas, cuando consideran que un interlocutor comercial no cumple las disposiciones laborales. Las comunicaciones, una vez concluido el proceso correspondiente, tienen la capacidad de activar el mecanismo de solución de diferencias.

Este mecanismo puede consistir en consultas formales de los poderes públicos, un tribunal de arbitraje y la imposición de eventuales sanciones<sup>20</sup>.

Se han presentado comunicaciones públicas referidas a las dimensiones de género en el marco de algunos acuerdos con los Estados Unidos. Por ejemplo, en 1997 se presentó una comunicación pública sobre una cuestión de género en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte<sup>21</sup>, en la que se alegaba que en las *maquilas*<sup>22</sup> mexicanas se practicaban pruebas de embarazo como condición para el empleo. Tras la emisión del informe público de la Oficina Administrativa

Nacional estadounidense, México adoptó una política revisada en esta materia, lo que impulsó nuevos cambios jurídicos. Algunas empresas multinacionales con presencia en México se comprometieron a eliminar dichas prácticas<sup>23</sup>.

En el marco del acuerdo comercial entre los Estados Unidos, la República Dominicana y América Central, los sindicatos de los Estados Unidos y Honduras presentaron una comunicación pública<sup>24</sup> que contenía una sección dedicada a las condiciones de trabajo de las mujeres en las zonas de elaboración para la exportación. El objeto de la comunicación era la industria del textil, donde los salarios son más bajos que en otras industrias manufactureras, las jornadas laborales son más largas y la mano de obra es predominantemente femenina<sup>25</sup>. En este caso, se emitió un informe público y se elaboró un plan de acción y vigilancia de los derechos laborales con el objeto de mejorar la observancia del ordenamiento jurídico y aplicar una inspección laboral más estricta para evitar y remediar las infracciones laborales<sup>26</sup>.

## ¿Hay nuevos enfoques y alguna esfera en la que se pueda mejorar?

Algunos acuerdos comerciales que todavía no han sido ratificados contienen disposiciones de género. Por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Transpacífico dedica un apartado a las mujeres y el desarrollo económico en su capítulo 23 sobre desarrollo. Este enfoque reconoce la importancia de la igualdad y del empoderamiento de las mujeres para el desarrollo<sup>27</sup>.

Por otra parte, la UE ha incluido sistemáticamente las cuestiones de género en sus evaluaciones de impacto desde 2002. Por ejemplo, la evaluación del impacto

<sup>20</sup> Las partes interesadas/parte interesadas pueden presentar comunicaciones públicas en el marco de algunos acuerdos (por ejemplo, los de los Estados Unidos y el Canadá). Una vez que la autoridad competente de una de las partes del acuerdo (por ejemplo, la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales, dependiente del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos) determina que ha lugar al examen de las comunicaciones (una aceptación que no implica ninguna decisión sobre los méritos de las alegaciones), se inicia un proceso de seguimiento antes de la activación formal del mecanismo de solución de diferencias. La autoridad competente emite un informe de examen y, en función de sus constataciones, puede recomendar distintas vías para resolver el asunto: por ejemplo, conversaciones al amparo de las disposiciones institucionales de los acuerdos, procesos de vigilancia sujetos a determinados plazos, implementación de planes de acción y/o celebración de consultas laborales cooperativas.

<sup>21</sup> La comunicación (expediente US NAO número 9701) fue presentada por Human Rights Watch, el International Labour Rights Fund y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos de México.

<sup>22</sup> *Maquilas* o *maquiladoras* son «plantas de propiedad, control o subcontratación extranjeros, que procesan o ensamblan componentes importados en régimen temporal de franquicia [...] para consumo extranjero, bajo un trato arancelario especial con exenciones fiscales» (Galhardi, 1998).

<sup>23</sup> Véase OIT (2013), y Compa y Brooks (2014).

<sup>24</sup> Comunicación estadounidense 2012-01 (Honduras).

<sup>25</sup> También ha estudiado esta cuestión la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, a través del examen de la aplicación del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), por el Gobierno de Honduras (Solicitud directa adoptada en 2014 y publicada en la 104.<sup>a</sup> reunión de la CIT, 2015).

<sup>26</sup> OIT (2016).

<sup>27</sup> En el Acuerdo de Asociación Transpacífico, las cuestiones relativas al género también se tratan en marco de las disposiciones laborales y en el capítulo de cooperación y creación de capacidad.

sobre la sostenibilidad del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y el Japón (informe técnico intermedio, junio de 2015) incluye un análisis sobre igualdad de género, centrado en las diferencias de empleo y salario entre hombres y mujeres en ambos países<sup>28</sup>.

Las negociaciones entre países en desarrollo y emergentes también abordan las cuestiones de género, como ocurre en el caso del acuerdo entre Chile y el Uruguay, suscrito en octubre de 2016, cuyo capítulo sobre género está considerado como uno de los más innovadores de todos los acuerdos comerciales del mundo por la importancia que concede al papel de las mujeres en el desarrollo económico inclusivo, el comercio y la inversión. También promueve la igualdad de género a través del desarrollo económico de las mujeres. Otro de sus aspectos innovadores es la inclusión de un compromiso de las partes para aplicar con eficacia sus reglamentos, políticas y buenas prácticas a fin de lograr la igualdad de género. Por último, prevé mecanismos institucionales para aplicar las disposiciones, como la creación de un comité de género<sup>29</sup>.

Aunque algunos interlocutores comerciales han hecho esfuerzos para incorporar las disposiciones de género en sus acuerdos, todavía hay otras esferas en las que se puede mejorar.

- En primer lugar, los compromisos relacionados con las cuestiones de género podrían adaptarse mejor a los contextos económicos y políticos de los países que son parte en los acuerdos. A este respecto, se podría explorar más a fondo el uso de los mecanismos de aplicación disponibles para las disposiciones laborales, a fin de mejorar la aplicación de su contenido de género. Por ejemplo, todas las actividades de cooperación podrían tener en cuenta los aspectos e impactos de la dimensión de género.
- En segundo lugar, podrían desarrollarse más investigaciones sobre las medidas que están adoptando los países que son parte en los acuerdos con referencias al género. Esto permitiría determinar cuál es el impacto de las referencias al abordar y enfrentar las cuestiones de género mencionadas.
- En tercer lugar, un campo importante por explorar es la aplicación de los análisis de género *ex-ante* de los acuerdos comerciales. Estos tipos de análisis podrían ser útiles para negociar y elaborar disposiciones de género más específicas, así como para identificar posibles medidas que, si se aplican con eficacia, pueden contribuir a solventar los escollos que encuentran las mujeres como consecuencia de la liberalización del comercio.

## Bibliografía citada

- Bartels, L. 2014. «Social issues in regional trade agreements: labour, environment and human rights», en S. Lester, B. Mercurio y L. Bartels (directores de la publicación): *Bilateral and regional trade agreements*, segunda edición (CUP).
- Bourgeois, J., Dawar, K. y Evenett, S. 2007. *A comparative analysis of selected provisions in free trade agreements*. Encargado por la Dirección General de Comercio. Disponible en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/march/tradoc\\_138103.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/march/tradoc_138103.pdf) [4 de abril de 2016].
- Busse, M. y Spielmann, C. 2006. «Gender inequality and trade», *Review of International Economics*, vol. 14, núm. 3, págs. 362-379.
- Compa, L. y Brooks, T. 2014. *The North American Free Trade Agreement (NAFTA), North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) and labor provisions in other North American free trade agreements* (Wolters Kluwer).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2004. *Trade and gender: Opportunities and challenges for developing countries*, A. Tran-Nguyen y A. Beviglia Zampetti (directores de la publicación) (Ginebra, UNCTAD).

<sup>28</sup> Véase más información en el recuadro 12.1.

<sup>29</sup> Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y el Uruguay (capítulo 14).

- . 2014. *Virtual Institute teaching material on Trade and Gender*, vol 1.
- Elson, D., Grown, C. y Cagatay, N. 2007. «Mainstream, heterodox and feminist trade theory», en I. van Staveren, D. Elson, C. Grown y N. Cagatay (directores de la publicación): *The feminist Economics of trade* (Oxon, Routledge).
- Fontana, M., Joekes, S. y Masika, R. 1998. *Global Trade expansion and liberalisation: gender issues and impacts*, Institute of Development Studies, Report No. 42.
- Galhardi, R. 1998. *Maquiladoras prospects of regional integration and globalization*. Employment and Training Papers No. 12 (Ginebra, OIT).
- Korinek, J. 2005. *Trade and gender: Issues and interactions*. OECD Trade Policy Papers (París, OCDE).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. *Estudios sobre el crecimiento con equidad: Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra).
- . 2016. *Studies on Growth with Equity: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (Ginebra).
- Rolland, S. 2012. *Development at the WTO*. Oxford, Oxford University Press.
- Seguino, S. 1997. «Gender wage inequality and export-led growth in South Korea», *Journal of Development Studies*, vol. 34, núm. 2, págs. 102-132.
- True, J. 2014. «The global governance of gender», en A. Payne y N. Phillips (directores de la publicación): *Handbook of the international political economy of governance*, pág. 329.
- Villup, E. 2015. *The EU's Trade Policy: from gender-blind to gender-sensitive?* Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Parlamento Europeo.
- Wagner, C.Z. 2012. «Looking at regional trade agreements through the lens of gender», *Saint Louis University Public Law Review*, vol. XXI, núm. 497.

## Bibliografía complementaria

- Garcia, M. y Masselot, A. 2015. «The value of gender equality in EU – Asian trade policy: an assessment of the EU's ability to implement its own legal obligations», en A. Björkdahl, N. Chaban, J. Leslie y A. Masselot (directores de la publicación): *Importing EU norms: Conceptual framework and empirical findings* (United Nations University Series on Regionalism, vol. 8).
- Gibb, H. 2003. «Gender, trade and the WTO», notas para la intervención oral en el Simposio Público de la OMC.
- Jackson, J. y Wedderburn, J. 2009. «Gender and the Economic Partnership Agreement: an analysis of the potential gender effects of the CARIFORUM-EU EPA», *Caribbean Development Report*, vol. 2.
- Koukoulis Spiliopoulos, S. 2008. «The Lisbon Treaty and the Charter of Fundamental Rights: maintaining and developing the *acquis* in gender equality», *European Gender Equality Law Review*, núm. 1.
- Luce, S. 2005. *The case for international labour standards: a “Northern” perspective*, IDS Working Paper 250, Institute of Development Studies.
- UNCTAD. 2009. «Mainstreaming gender in trade policy».
- Viteri, W. 2015. *A gender lens on the Trans Pacific Partnership Agreement*, JERA International, Young Women's Program Research.

## CAPÍTULO 13

### CÓMO AFECTA LA POLÍTICA COMERCIAL A LAS EMPRESAS Y A LOS TRABAJADORES DE LAS CADENAS MUNDIALES DE SUMINISTRO: PANORAMA GENERAL\*

#### Resumen

- Las empresas que organizan su producción en cadenas mundiales de suministro dependen, en gran medida, de los insumos importados que intervienen en su proceso de producción. El acceso a una amplia variedad de insumos de alta calidad es beneficioso para los resultados de las empresas, cuyas ganancias suelen repercutir, al menos parcialmente, en los trabajadores. Los efectos adversos de las políticas que restringen el acceso de las empresas a los insumos se agravan en el contexto de las cadenas mundiales de suministro, donde los insumos cruzan las fronteras varias veces.
- La política comercial incide en los procedimientos y los lugares elegidos por las empresas para establecer sus redes de producción mundial. Aunque estas redes, en muchos casos, generan trabajos decentes, también se dan situaciones en las que se infringen las normas básicas del trabajo y los empleos son de baja calidad.
- Las instituciones del mercado de trabajo que protegen a los más desfavorecidos, así como los esfuerzos encaminados a promover las normas fundamentales del trabajo en las cadenas mundiales de suministro, pueden contribuir considerablemente a mitigar los efectos adversos. Las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales propician que las partes interesadas tomen en consideración estas cuestiones.

#### ¿Qué tendencias se observan en las políticas de comercio y en los acuerdos comerciales?

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que entró en vigor en enero de 2016, hace hincapié en la promoción de la inclusividad y la sostenibilidad del crecimiento económico y el trabajo decente. El comercio es un factor importante para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que representa un motor de crecimiento económico y reducción de la pobreza. A este respecto, la integración de las políticas de comercio y de desarrollo económico y social es uno de los aspectos importantes, según se subrayó en el 14.<sup>º</sup> período de sesiones de la Conferencia

de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Nairobi en julio de 2016, durante la cual se afirmó que «la integración regional puede ser un catalizador importante para reducir las barreras comerciales, aplicar reformas en las políticas, reducir los costos del comercio e incrementar la participación de los países en desarrollo en las cadenas de valor regionales y mundiales»<sup>1</sup>.

Los acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales contribuyen a reducir los obstáculos al comercio. Habida cuenta del estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales, la celebración de esos

\* Christian Viegelahn, Departamento de Investigaciones de la OIT.

<sup>1</sup> Véase el párrafo 29 del Acuerdo de Nairobi. Disponible en la dirección [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/td519add2\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/td519add2_en.pdf) [24 de enero de 2017].

Figura 13.1 El número global de medidas no arancelarias en vigor, 1995-2016



Fuente: base de datos I-TIP Mercancías de la OMC.

acuerdos comerciales ha sido el factor que más ha incidido en el descenso del promedio de los aranceles de importación, que disminuyó del 14 al 5,5 por ciento entre 1995 y 2014<sup>2</sup>.

Paralelamente se siguen aplicando obstáculos al comercio, no necesariamente en forma de los tradicionales aranceles de importación, sino también en forma de medidas no arancelarias. Las medidas no arancelarias consisten en restricciones como las prescripciones en materia de contenido nacional, los regímenes de licencias de importación, los obstáculos técnicos al comercio y las medidas especiales de protección comercial<sup>3</sup>. En algunos casos, puede introducirse el uso de medidas no arancelarias por motivos de política pública, relacionados con las normas en materia ambiental y de los consumidores, o con la lucha contra prácticas comerciales desleales como el dumping o las subvenciones. No obstante, los observadores coinciden cada vez más

en que algunos de estos obstáculos también se están utilizando para proteger las industrias nacionales de la competencia de la importación<sup>4</sup>. El número global de medidas no arancelarias en vigor se cuadruplicó entre 1995 y 2016, como se observa en la figura 13.1.

Los responsables de la formulación de políticas pueden introducir o eliminar obstáculos al comercio, tengan o no motivos fundados para ello. No obstante, es crucial entender las contrapartidas de estas decisiones de política comercial, para paliar sus efectos previsibles y aplicar políticas que protejan a los desfavorecidos, a fin de apoyar la creación de trabajos decentes y el crecimiento inclusivo.

Ahora bien, los efectos de las políticas comerciales no son fáciles de evaluar en un mundo en el que la producción se integra en complejas redes de producción mundial y estructuras de cadena de suministro y en el que la introducción o supresión de obstáculos al comercio afecta a los diversos las partes interesadas de manera diferente.

En este capítulo se arroja luz sobre la cuestión y se examina qué incidencia tienen los obstáculos comerciales a la importación sobre las empresas y los trabajadores nacionales y extranjeros de las cadenas mundiales de suministro.

<sup>2</sup> Este promedio de los aranceles de importación se ha calculado a partir de los datos procedentes de la base de datos World Integrated Trade Solution (WITS) del Banco Mundial.

<sup>3</sup> Las prescripciones en materia de contenido nacional son medidas de política que exigen que cierta proporción de los insumos utilizados en el proceso de producción provengan de fuentes nacionales de producción. Los regímenes de licencias de importación obligan a las empresas a obtener una licencia para importar ciertos bienes. Los obstáculos técnicos al comercio son normas y prescripciones técnicas que los productos deben cumplir. Las medidas especiales de protección comercial, como las medidas antidumping y de salvaguardia, permiten la imposición temporal de aranceles de importación en determinadas condiciones. Aunque las medidas especiales de protección comercial pueden adoptar la forma de un arancel, se clasifican como medidas no arancelarias.

<sup>4</sup> Las medidas no arancelarias, cuando se utilizan con fines proteccionistas, suelen denominarse «proteccionismo encubierto». Véase, por ejemplo, CESPAP (2015).

## ¿Cómo afecta la política de comercio a las empresas y a los trabajadores nacionales de las cadenas mundiales de suministro?

Los obstáculos comerciales a las importaciones pueden afectar a las empresas nacionales que compiten con los importadores y a las que utilizan insumos importados en su proceso de producción<sup>5</sup>. Los dos tipos de impactos tienen consecuencias para los trabajadores de esas empresas.

### *Repercusión de la política de comercio en las empresas nacionales que compiten con las importaciones*

Cuando se suprime los obstáculos comerciales a las importaciones, los productores nacionales se enfrentan al aumento de la competencia de la importación en el mercado interior. El aumento de la competencia puede expulsar del mercado a algunas empresas y puede provocar la pérdida de empleo. Además, los proveedores nacionales y extranjeros de esas empresas, que forman parte de la cadena nacional y mundial de suministro del producto, pueden verse afectados negativamente.

Cuando se introducen obstáculos al comercio, los productores nacionales quedan protegidos del aumento de la competencia en el mercado de los productos, posergando al menos la expulsión del mercado de esas empresas y evitando los despidos inmediatos de trabajadores. Cabe esperar un impacto similar en los proveedores de esas empresas<sup>6</sup>.

### *Repercusión de la política de comercio en las empresas que utilizan insumos importados*

Muchas empresas obtienen en el extranjero los insumos utilizados en su producción. Cuando se suprime los obstáculos al comercio, estas empresas disfrutan de libre

acceso a los insumos extranjeros. En las investigaciones teóricas y empíricas se ha demostrado que el acceso a los insumos extranjeros es un factor determinante de los resultados de esas empresas. Ello se debe a que los insumos brindan a los importadores la oportunidad de aprender de las nuevas tecnologías, de acceder a insumos de calidad superior y de elegir entre una mayor variedad de insumos.

Los obstáculos al comercio que restringen el acceso a los insumos pueden tener efectos desfavorables para las empresas que importan algunos de sus insumos<sup>7</sup>. También pueden afectar a la elección de los insumos y productos de esas empresas. Por ejemplo, cuando aumentan los costos de un insumo importado, las empresas que producen múltiples productos pueden verse inclinadas a destinar menos recursos a la línea de producción que hace uso de ese insumo, lo que a su vez puede afectar desfavorablemente a sus resultados<sup>8</sup>.

En un entorno en que algunas empresas adquieren sus insumos en el mercado nacional, mientras que otras los obtienen internacionalmente a través de las cadenas mundiales de suministro, los obstáculos al comercio también pueden alterar la competencia en el mercado de los productos. Cuando un gobierno decide introducir un obstáculo al comercio sobre los insumos necesarios para la producción en un determinado sector, se debilita la posición competitiva de las empresas que importan esos insumos y que tienen que absorber los costos relacionados con la protección del comercio. En cambio, las empresas que obtienen sus insumos en el mercado nacional no tienen que incurrir en ningún costo adicional.

Cuando la producción se reparte entre varios países, los insumos pueden cruzar varias veces las fronteras y en diversas etapas del proceso de producción. En las cadenas mundiales de suministro, los obstáculos al comercio pueden aplicarse más de una vez a un mismo insumo, lo que incrementa sustancialmente su costo y puede acrecentar los efectos adversos para las empresas que

<sup>5</sup> Estos dos tipos de empresas pueden vender sus productos únicamente en el país o destinarlos también a los mercados de exportación.

<sup>6</sup> No obstante, Konings y Vandenbussche (2008), muestran que no todas las empresas que compiten con las importaciones pueden beneficiarse en la misma medida de los obstáculos comerciales a las importaciones.

<sup>7</sup> Por ejemplo, Amiti y Konings (2007), Kugler y Verhoogen (2012) y Goldberg *et al.* (2010) han constatado la relación entre el acceso a los insumos extranjeros y los resultados de las empresas.

<sup>8</sup> Véase Vandenbussche y Viegelahn (2016), que muestran estos efectos teórica y empíricamente basándose en datos de la India.

dependen de los insumos importados. Además, algunos de los efectos adversos que sufren esas empresas pueden trasladarse a otros proveedores, agravando el impacto.

### *Repercusión de la política de comercio en los trabajadores de las empresas importadoras*

Las ganancias o pérdidas constatadas como consecuencia de la política comercial tienden a trasladarse, al menos parcialmente, a los trabajadores, no solo en el comportamiento del empleo, sino también en lo que respecta a otros resultados del mercado laboral. Por ejemplo, se ha demostrado que las empresas con mejor acceso a los insumos extranjeros pagan mejores salarios a sus trabajadores<sup>9</sup>.

### **¿Cómo afecta la política de comercio a las empresas y a los trabajadores extranjeros de las cadenas mundiales de suministro?**

#### *La política de comercio afecta a los exportadores extranjeros y a sus proveedores*

Las políticas de comercio no solo repercuten en las empresas y en los trabajadores nacionales, sino también en los que se ubican en otros países. La supresión de los obstáculos al comercio para los exportadores extranjeros reduce el precio de sus productos exportados y aumenta la demanda de exportaciones, lo que a su vez incrementa el número de empleos que dependen de esas exportaciones. La introducción de obstáculos al comercio desencadena el efecto opuesto<sup>10</sup>.

En este contexto, las políticas de comercio pueden producir efectos intersectoriales, ya que la introducción o supresión de obstáculos al comercio aplicados a las

exportaciones de un sector también repercute en otros sectores que proporcionan los insumos utilizados en la producción de esas exportaciones<sup>11</sup>.

La figura 13.2 muestra el impacto estimado de la reducción en 1 punto porcentual del arancel nacional de importación de bienes manufacturados sobre el número de empleos extranjeros en actividades manufactureras y de servicios que dependen del flujo comercial afectado. Estos empleos engloban los que corresponden a las empresas exportadoras afectadas y a sus proveedores. Por ejemplo, se estima que la reducción del arancel en 1 punto porcentual incrementa el número de esos empleos en más del 3 por ciento, en promedio, tanto en el sector manufacturero como en los servicios.

#### *La política de comercio puede crear empleos dignos y empleos de baja calidad*

La política de comercio es uno de los factores que determinan los procedimientos y los lugares elegidos por las empresas para establecer sus redes de producción mundial<sup>12</sup>. Los empleos que se crean en los países extranjeros a través de esas redes de producción pueden incidir en el desarrollo de los países, favoreciendo el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la iniciativa empresarial.

Al mismo tiempo, es esencial que se respeten como mínimo las normas de trabajo fundamentales relativas a la seguridad y salud en el trabajo, los salarios y la jornada laboral. Estas condiciones se cumplen en muchos de los empleos que dan sustento a millones de trabajadores. Sin embargo, en las cadenas mundiales de suministro también se dan casos de infracción de las normas fundamentales del trabajo, lo que entraña efectos adversos para los trabajadores<sup>13</sup>. En algunos sectores y en algunos países se observan condiciones de seguridad precarias, bajos salarios, jornadas laborales excesivas y el uso generalizado de los contratos de corta duración<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo Amiti y Davis (2011), que ofrecen datos relativos a Indonesia.

<sup>10</sup> Los efectos adversos de los obstáculos al comercio pueden manifestarse también en forma de pérdidas de ingresos de los trabajadores extranjeros. Por ejemplo, se ha demostrado que las medidas antidumping impuestas por los Estados Unidos al bagre importado del Viet Nam afectan adversamente a los ingresos de los pescadores vietnamitas (Brambilla *et al.*, 2012).

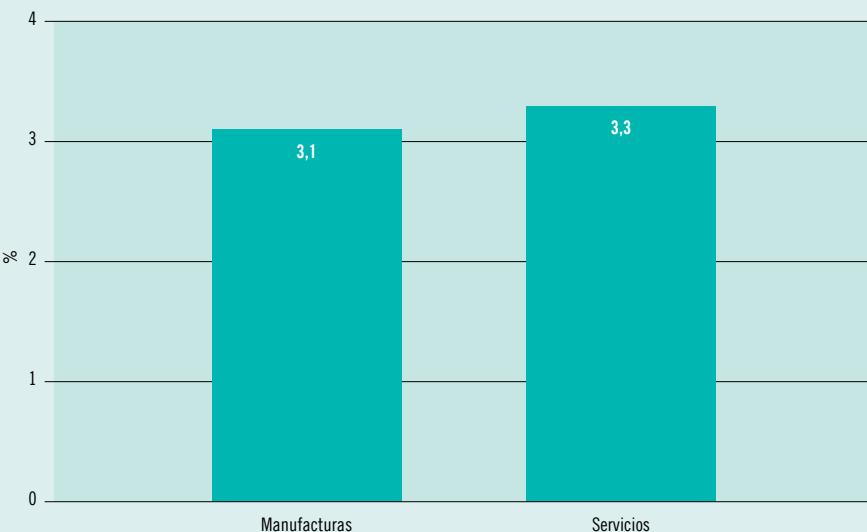
<sup>11</sup> Véase Kühn y Viegelahn (2017), que aportan algunas evidencias basadas en simulaciones y datos.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Curran (2015).

<sup>13</sup> Un ejemplo es el derrumbe del edificio Rana Plaza que albergaba una fábrica textil en Bangladesh. El incumplimiento de ciertas normas del trabajo ha provocado la muerte de más de mil trabajadores.

<sup>14</sup> Véase una visión general en OIT (2015).

**Figura 13.2 Impacto estimado de la reducción en 1 punto porcentual del arancel medio de importación de mercancías sobre los empleos conexos, por sectores (porcentaje)**



Nota: Los impactos estimados mostrados en la figura son estadísticamente significativos al nivel del 1 por ciento.

Fuente: Kühn y Viegelahn (2017).

## ¿Cómo formular una política de comercio sostenible e inclusiva?

Las políticas de comercio afectan de manera diferente a las diversas partes interesadas. Sobre todo cuando la producción está muy fragmentada y traspasa las fronteras nacionales, los gobiernos tienen que hacer frente, de manera simultánea, a las facciones de ganadores y perdedores de la política comercial. Los efectos de las políticas comerciales sobre las empresas y los trabajadores nacionales son heterogéneos y dependen de las personas y de los sectores de que se trate. Las políticas de comercio afectan también a los trabajadores de los países extranjeros, pueden generar o destruir empleo y pueden crear empleos dignos o precarios.

Por lo tanto, es importante acompañar las políticas de comercio con un conjunto de políticas capaz de mitigar los efectos adversos y de proporcionar apoyo a los grupos desfavorecidos. Las instituciones y los actores del mercado de trabajo y de protección social pueden garantizar cierto grado de protección del empleo, un salario mínimo y un régimen básico de protección social<sup>15</sup>. Las

políticas activas de mercado de trabajo pueden servir de apoyo a los trabajadores que han perdido el empleo, por ejemplo, ofreciéndoles formación que aumenta su capital humano y mejora sus posibilidades de encontrar un nuevo empleo<sup>16</sup>.

Por otro lado, se están redoblando los esfuerzos para asegurar que se respeten las normas del trabajo en las cadenas mundiales de suministro. La iniciativa *Vision Zero Fund* del G7, un fondo multilateral abierto a las contribuciones de gobiernos y empresas de todo el mundo y destinado a evitar muertes, lesiones y enfermedades laborales en las cadenas mundiales de suministro, así como la *Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2016, son pasos en esa dirección. Además, las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales propician que las partes interesadas tomen en consideración las cuestiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

<sup>15</sup> Según la OIT (2014), el 73 por ciento de la población mundial no está cubierta por un sistema adecuado de protección social.

<sup>16</sup> Según la OCDE (2004), un incremento del 10 por ciento en el tiempo dedicado por un adulto a la educación y la formación puede asociarse con una caída de 0,2 puntos porcentuales en la probabilidad de estar desempleado.

## Bibliografía citada

- Amiti, M. y Davis, D.R. 2011. «Trade, firms, and wages: theory and evidence», *Review of Economic Studies*, vol. 79, págs. 1-36.
- Amiti, M. y Konings, J. 2007. «Trade liberalization, intermediate inputs, and productivity: evidence from Indonesia», *American Economic Review*, vol. 97, núm. 5, págs. 1611-1638.
- Brambilla, I., Porto, G., y Tarozzi, A. 2012. «Adjusting to trade policy: evidence from U.S. antidumping duties on Vietnamese catfish», *Review of Economics and Statistics*, vol. 94, núm. 1, págs. 304-319.
- Curran, L. 2015. «The impact of trade policy on global production networks: the solar panel case», *Review of International Political Economy*, vol. 22, núm. 5, págs. 1025-1054.
- CESPAP. 2015. «Trade and non-tariff barriers: impacts in the Asia-Pacific region», *Emerging Issues in Trade and Investment*, vol. 1. (Bangkok, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico).
- Goldberg, P.K., Khandelwal, A., Pavcnik, N., y Topalova, P. 2010. «Imported intermediate inputs and domestic product growth: evidence from India», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, núm. 4, págs. 1727-1767.
- Konings, J. y Vandenbussche, H. 2008. «Heterogeneous responses of firms to trade protection», *Journal of International Economics*, vol. 76, núm. 2, págs. 371-383.
- Kugler, M. y Verhoogen, E. 2012. «Prices, plant size, and product quality», *Review of Economic Studies*, vol. 79, págs. 307-339.
- Kühn, S. y Viegelahn, C. 2017. *Foreign trade barriers and jobs in global supply chains*, ILO Research Paper No. 19 (Ginebra).
- OCDE. 2004. «Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?» *OECD Employment Outlook 2004* (París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2014. *World social protection report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- . 2015. *World employment and social outlook: The changing nature of jobs* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- Vandenbussche, H. y Viegelahn, C. 2016. *Input reallocation within firms*, CEPR Discussion Paper No. 11395 (Londres).

## Bibliografía complementaria

- Bernard, A.B., Jensen, J.B., Redding, S.J., y Schott, P.K. 2007. «Firms in international trade», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, núm. 3, págs. 105-130.
- Wagner, J. 2012. «International trade and firm performance: a survey of empirical studies since 2006», *Review of World Economics*, vol. 148, núm. 2, págs. 235-267.

## CAPÍTULO 14

### LAS RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES\*

#### Resumen

- Es cada vez más frecuente que los acuerdos comerciales incluyan referencias, cada vez más estrictas, a la responsabilidad social de las empresas (RSE).
- Las referencias a la RSE suelen limitarse, sobre todo en los acuerdos comerciales más antiguos, a formulaciones declarativas que enuncian los principios generales, con escasas alusiones a los marcos existentes, como la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales) de la OIT, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Algunos acuerdos comerciales recientes contienen referencias explícitas a estos marcos.
- La mayoría de los acuerdos que hace referencia a los principios de RSE prevé mecanismos institucionales con competencias en esta materia.
- Las disposiciones de RSE tienen implicaciones y consecuencias diferentes para los trabajadores, las empresas y los gobiernos.

#### Responsabilidad social de las empresas: una realidad cada vez más importante

De un tiempo a esta parte las empresas han tendido a adoptar programas de RSE para promover políticas responsables, conformes con los derechos laborales, en las actividades que desempeñan en todo el mundo.

Las políticas de RSE pueden manifestarse de diversas formas, desde códigos de conducta, mecanismos de auditoría y procesos de diligencia debida en cumplimiento de los derechos humanos, hasta la revisión de las políticas de adquisiciones y fijación de precios<sup>1</sup>.

La ejecución de estas políticas cobra especial importancia en un contexto en el que las empresas multinacionales integradas en las cadenas mundiales de suministro

desarrollan actividades en economías que, a menudo, carecen de capacidad normativa e institucional para aplicar, supervisar y hacer cumplir con eficacia la reglamentación laboral. A este respecto, la sociedad civil ha desempeñado una función esencial, al ejercer presión y al poner en conocimiento de todo el mundo los retos de la conducta empresarial responsable.

Si bien las primeras iniciativas de RSE se consideraban meramente voluntarias y privadas, ahora los gobiernos tienden a incorporar estos programas en sus políticas públicas. El resultado es la creación de lo que podríamos denominar una «política híbrida» en la que se difuminan las fronteras entre la reglamentación pública y privada<sup>2</sup>. Buen ejemplo de ello es la incorporación de cláusulas de RSE en los acuerdos comerciales (véase el recuadro 14.1).

Así, el Parlamento Europeo solicitó la integración de disposiciones de RSE en todos los futuros acuerdos

\* Rafael Peels, Elizabeth Echeverría Manrique y Jonas Aissi, Departamento de Investigaciones de la OIT; y Anselm Schneider, Universidad de Estocolmo.

<sup>1</sup> En el presente capítulo, las iniciativas de RSE se entienden en un sentido amplio, que va más allá del concepto tradicional, puramente privado y voluntario.

<sup>2</sup> Aaronson (2007); Aaronson y Zimmerman (2008).

#### Recuadro 14.1 ¿Por qué se hace referencia a la RSE en los acuerdos comerciales?

Las partes negociadoras pueden tener distintas motivaciones para incluir referencias a la RSE en los acuerdos comerciales. Las razones enumeradas a continuación son algunos de los principales factores que promueven la RSE. No obstante, estas razones no se aplican necesariamente por igual a todos los interlocutores comerciales que abogan por la inclusión de las disposiciones de RSE en los acuerdos comerciales.

Dado que el ámbito de aplicación de los acuerdos comerciales se ha ido ampliando con el tiempo para abarcar otras cuestiones de interés público, como la inversión, las normas del trabajo, la protección ambiental y la contratación pública, la incorporación de las disposiciones de RSE puede considerarse una continuación lógica.

Además, muchas organizaciones de la sociedad civil consideran que los acuerdos comerciales y de inversión conceden a las empresas y a los inversores más derechos (por ejemplo, el acceso a los mercados o un mecanismo específico de solución de diferencias) que responsabilidades. En consecuencia, las disposiciones de RSE pueden: i) equilibrar los derechos y responsabilidades de las empresas, y ii) reconocer la importancia de las empresas para promover los derechos laborales como complemento de la labor estatal en esta materia.

Además, las cláusulas de RSE pueden aumentar la coherencia de las prácticas en este campo, instando a las empresas a adoptar las iniciativas referidas en los acuerdos y reconocidas como fuentes autorizadas (por ejemplo, las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales o la Declaración sobre las EMN de la OIT).

El último argumento se basa en la influencia económica: los potenciales beneficios económicos que comporta la formalización de un acuerdo de comercio o inversión pueden servir para impulsar una conducta empresarial responsable.

comerciales y de inversión negociados por la UE<sup>3</sup>. Además, en la política comercial más reciente de la UE se propugna lo siguiente: «La política de comercio e inversión de la UE debe responder a las preocupaciones de los consumidores reforzando las iniciativas en materia de responsabilidad social de las empresas y la diligencia debida en toda la cadena de producción»<sup>4</sup>.

De manera similar, el Canadá introdujo una estrategia de RSE con el objetivo de reforzar, en particular, el sector extractivo que desarrolla su actividad en países extranjeros. La estrategia aboga por «la inclusión de disposiciones voluntarias de RSE en todos los Acuerdos de Promoción y Protección de las Inversiones Extranjeras y en los Acuerdos de Libre Comercio suscritos a partir de 2010»<sup>5</sup>.

En este capítulo se examinan las disposiciones de RSE incluidas en los acuerdos comerciales en los que son interlocutores el Canadá, la Asociación Europea de

Libre Comercio (AELC), la UE y los Estados Unidos, entre otros<sup>6</sup>. También se examinan las posibles implicaciones para los Estados, las empresas y los trabajadores.

#### ¿Cuáles son las principales características de las disposiciones de RSE y cómo han evolucionado?

En conjunto, solo un número limitado de acuerdos comerciales hace referencia a la RSE. Sin embargo, la inclusión de estas referencias ha aumentado desde 2010 (figura 14.1)<sup>7</sup>. Hasta la fecha, unos 35 acuerdos comerciales aluden a esta cuestión. Los acuerdos recientes

<sup>3</sup> Véase un estudio más pormenorizado en Peels *et al.* (2016) y Peels y Schneider (2014).

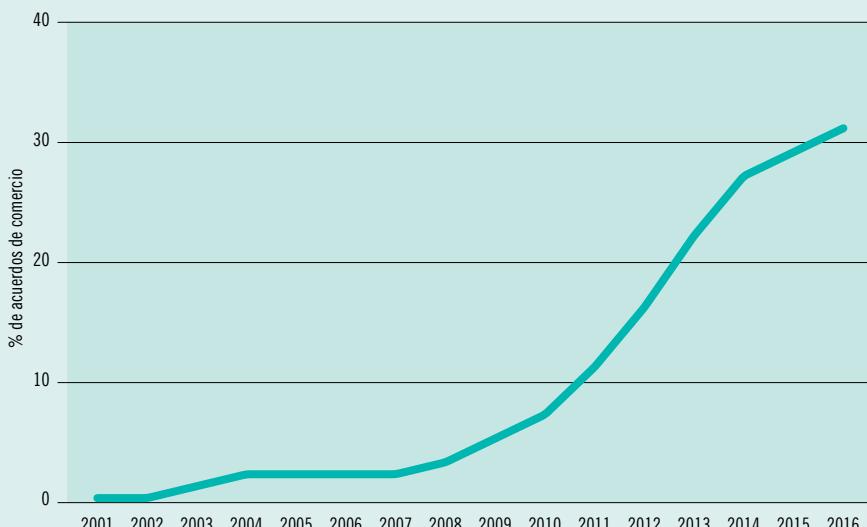
<sup>4</sup> Las referencias a la RSE se entienden como un conjunto de términos que incluyen principios e instrumentos y guardan relación con la responsabilidad social de las empresas: «RSE», «responsabilidad social corporativa», «voluntaria», «autorregulación», «OCDE», «impacto global», «responsabilidad», «Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales», «Iniciativa Mundial sobre la Presentación de Informes», «Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos», «Declaración sobre las EMN de la OIT» y la «ISO 26000».

<sup>5</sup> Parlamento Europeo (2011); Parlamento Europeo (2010).

<sup>6</sup> Comisión Europea (2015, pág. 20).

<sup>7</sup> Gobierno del Canadá (2015, pág. 15).

Figura 14.1 Disposiciones de RSE en los acuerdos de comercio



(firmados, pero no vigentes todavía, o aún en proceso de negociación) que contienen referencias directas a la RSE y al trabajo son el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)<sup>8</sup>, el Acuerdo Económico y Comercial Global negociado entre la UE y el Canadá, y el Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Vietnam<sup>9</sup>.

Cuando forman parte de un acuerdo de comercio, las disposiciones de RSE son cláusulas negociadas entre los Estados con implicaciones directas para ellos, ya que les comprometen, por ejemplo, a cooperar en materia de RSE, a fomentar que las empresas incorporen voluntariamente mecanismos de RSE en sus actividades, o a facilitar y promover el comercio de mercancías que están sujetas a los programas de RSE<sup>10</sup>.

Las disposiciones adoptadas suelen ser meramente indicativas, aunque adquieren un carácter cada vez más imperativo en los acuerdos más recientes. Algunos compromisos son más estrictos que otros. Por ejemplo, unos Estados se comprometen a hacer un esfuerzo por promover la RSE («se esforzarán en promover»), mientras

que otros se comprometen directamente a fomentar que las empresas adopten políticas de RSE («fomentarán»).

A pesar de que son pocos los acuerdos que se remiten de manera precisa a un determinado instrumento de RSE, se observa una evolución positiva. Esto significa que aparecen cada vez más referencias a instrumentos como las Directrices de la OCDE, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT (EMN).

Las referencias a la RSE suelen aparecer en el preámbulo del acuerdo, en un acuerdo o mecanismo de cooperación laboral, en el capítulo de inversiones o en los capítulos de comercio y desarrollo sostenible. Se observa una tendencia a incorporar, cada vez con mayor frecuencia, las disposiciones de RSE en el texto principal de los acuerdos.

En algunos casos hay cierta superposición entre las disposiciones laborales y las disposiciones de RSE. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando figuran en los capítulos de trabajo o desarrollo sostenible, o cuando hacen referencia a las normas internacionales del trabajo o a otros instrumentos de la OIT, como la Declaración sobre las EMN. Ello repercute en la ejecución del acuerdo, porque los mismos mecanismos aplicables a las disposiciones laborales pueden aplicarse también a las disposiciones de RSE.

<sup>8</sup> Las partes del TPP son: Australia, Brunei, el Canadá, Chile, el Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, el Perú, Singapur y Viet Nam. Los Estados Unidos se retiraron del TPP en enero de 2017. Actualmente es incierto el futuro del acuerdo.

<sup>9</sup> Todos estos acuerdos se han suscrito pero todavía no han entrado en vigor.

<sup>10</sup> Se ha afirmado que las referencias son «*double soft*» (excesivamente vagas y nada vinculantes), cuando contienen una formulación laxa en el sentido de que los Estados se limitan a recomendar la implicación puramente voluntaria del sector privado en materia de RSE (Prislan y Zandyliet, 2013).

Podría haber algunas implicaciones extraterritoriales asociadas a las disposiciones de RSE. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando los Estados instan a las empresas que operan dentro de su territorio o que están sujetas a su jurisdicción a que adopten políticas de RSE y a que las apliquen en sus actividades (es decir, tanto en su país de origen como en los países anfitriones).

## **¿Cuáles son los distintos modelos de RSE en los acuerdos comerciales?**

Las disposiciones de RSE suelen figurar en los acuerdos comerciales suscritos con países y regiones que también incluyen disposiciones laborales y de desarrollo sostenible en esos mismos instrumentos. Es el caso de interlocutores comerciales como el Canadá, la UE, la Asociación Europea de Libre Comercio y algunos países en desarrollo como Chile.

### *El modelo del Canadá*

En el modelo canadiense, las disposiciones de RSE pueden figurar en el preámbulo de los acuerdos, en el preámbulo de los acuerdos complementarios sobre cuestiones laborales (acuerdos de cooperación laboral), dentro de los capítulos de inversión o, más recientemente, en el marco de los capítulos laborales<sup>11</sup>.

Los acuerdos comerciales canadienses no suelen hacer referencia a instrumentos específicos de RSE, sino que se remiten a «las normas de responsabilidad social internacionalmente reconocidas y a los principios y/o declaraciones de principios que han sido ratificados o están apoyados por las Partes». Sin embargo, el Gobierno del Canadá ha ratificado públicamente algunas normas, directrices e iniciativas en materia de RSE, como las siguientes: la ISO 26000, la Declaración sobre las EMN de la OIT, las Directrices de la OCDE, las Directrices de la Iniciativa Mundial sobre la Presentación de Informes, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas<sup>12</sup>.

Otros acuerdos más recientes en los que participan el Canadá y Chile, sobre todo el TPP, incorporan referencias a la RSE en sus capítulos de inversión y asuntos laborales y prevén un mayor nivel de compromiso a través del uso de formulaciones más estrictas (por ejemplo, «se esforzarán en fomentar», en vez de «deben fomentar»)<sup>13</sup>.

Lo importante es que el acuerdo no establezca en este aspecto ningún límite territorial para la obligación de las partes. En consecuencia, las partes podrían instar a todas las empresas presentes en sus territorios y en países extranjeros (asociados a los acuerdos) a adoptar las iniciativas de RSE.

Técnicamente, los mismos mecanismos del capítulo de asuntos laborales también se aplican a la cláusula de RSE, a saber: actividades de cooperación, diálogo laboral cooperativo y seguimiento a través de disposiciones institucionales (por ejemplo, el Consejo Laboral).

### *El modelo de la Unión Europea*

En el caso de la UE, los acuerdos han evolucionado desde que se incluyó la primera referencia a la RSE en un acuerdo de comercio de la UE, la Declaración conjunta relativa a las directrices para los inversores, formulada en paralelo al acuerdo con Chile (2004). La inclusión de las referencias a las RSE solo contenía un vago recordatorio a las multinacionales acerca de la conveniencia de adoptar las Directrices de la OCDE para ese tipo de compañías.

Paulatinamente, el lenguaje de la RSE se ha ido integrando en los capítulos de los acuerdos sobre comercio y desarrollo sostenible. El acuerdo más reciente con el Viet Nam promueve un mayor nivel de compromiso de los Estados con la RSE en diversos aspectos del acuerdo<sup>14</sup>. Por ejemplo:

- Establece que las partes fomentarán, de conformidad con sus propias leyes y políticas, el desarrollo de los programas de RSE y la participación en los mismos.

<sup>11</sup> Por ejemplo, el Canadá-Perú (2009), el Canadá-Colombia (2011) y el Canadá-Panamá (2013).

<sup>12</sup> Véase Gobierno del Canadá (2015).

<sup>13</sup> Artículo 19.7 del TPP.

<sup>14</sup> En la fecha de redacción del presente manual, el acuerdo todavía no había entrado en vigor.

- Además, las partes reconocen la importancia de las iniciativas voluntarias destinadas a alcanzar y mantener altos niveles de protección laboral como complemento de las medidas reglamentarias nacionales.
- Incluye el acuerdo de cooperar en materia de RSE y el compromiso de tomar en consideración y promover los instrumentos de RSE pertinentes.

Los compromisos específicos adoptados han ido evolucionando: las referencias genéricas a las directrices internacionalmente acordadas<sup>15</sup> han dado paso a otros instrumentos concretos de RSE, como las Directrices de la OCDE, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la Declaración sobre las EMN de la OIT<sup>16</sup>.

Como en el caso del Canadá, los mecanismos de ejecución previstos en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible (por ejemplo, vigilancia, cooperación técnica, resolución de conflictos y otros) también se aplican a la cláusula de RSE.

## ¿Se han aplicado en la práctica las cláusulas de RSE?

Aunque la inclusión de referencias de RSE es todavía reciente y las experiencias prácticas son, por lo tanto, escasas, disponemos de algunos ejemplos que arrojan luz sobre la ejecución de estas cláusulas.

Es interesante observar que las cuestiones de RSE –y, en particular, las actividades de cooperación– se han abordado en el marco del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (2006), a pesar de que no éste contiene ninguna disposición en materia de RSE. Por ejemplo, en 2014 se celebró un taller tripartito sobre RSE, en el que se hizo hincapié en cómo lograr un mejor entendimiento de la Declaración sobre las EMN de la OIT<sup>17</sup>.

Según lo dispuesto en el Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea (2013), las instituciones establecidas en el capítulo de comercio

<sup>15</sup> Por ejemplo, en los acuerdos con la República de Corea (2013), Colombia-el Perú (2013) y UE-América Central (2013), se hace una referencia explícita a los instrumentos de RSE.

<sup>16</sup> La EU, en sus acuerdos con Georgia, la República de Moldavia y Ucrania (todos de 2014).

<sup>17</sup> Lazo Grandi (2014).

y desarrollo sostenible, en particular el Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible, los Grupos Nacionales Consultivos de los respectivos países y el Foro de la Sociedad Civil, realizarán un estricto seguimiento de los compromisos en materia de RSE. Durante las reuniones celebradas en el seno de esos foros se han analizado las prácticas de RSE.

Además, se ha considerado que la RSE es una esfera potencial de cooperación técnica. Así, las empresas multinacionales que operan en la UE y en la República de Corea están sujetas a vigilancia conjunta con respecto a su cumplimiento de los principios recogidos en las Directrices de la OCDE, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, y la ISO 26000 (FSC, 2014).

## ¿Cuáles son las implicaciones para los gobiernos y los interlocutores sociales?

Las disposiciones de RSE se dirigen fundamentalmente a los Estados. Así pues, al negociar la inclusión de estas disposiciones en los acuerdos comerciales, los Estados pueden fomentar una conducta empresarial responsable y aumentar la coherencia en el campo heterogéneo de la RSE.

La inclusión de referencias a la RSE en el contexto de los acuerdos vinculantes, aunque sea con formulaciones relativamente vagas, puede servir para que los Estados rindan cuentas acerca del cumplimiento empresarial de las disposiciones de RSE, a través de los mecanismos de ejecución previstos en los acuerdos.

Una mayor coherencia en la adopción de instrumentos de RSE puede tener una repercusión directa en los compromisos de las empresas y puede impulsar una competencia por lograr los mejores resultados en esta esfera<sup>18</sup>. Además, la incorporación de la RSE en los acuerdos comerciales es un claro reconocimiento de la importancia de las empresas para promover las normas del trabajo y mejores condiciones laborales. En consecuencia, las partes interesadas y el público en general pueden examinar la actividad de las empresas a través de los

<sup>18</sup> Sabel *et al.* (2000).

mecanismos de ejecución previstos en los acuerdos. Las empresas también pueden valerse de los proyectos cooperativos en materia de RSE para aumentar sus capacidades y aplicar con mayor eficiencia las iniciativas adoptadas. Asimismo, la combinación de cláusulas de RSE y las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales puede fortalecer las acciones concertadas sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

Por último, las organizaciones de trabajadores tienen la capacidad de influir en la activación de las cláusulas de RSE, por ejemplo, a través de los mecanismos de ejecución previstos en los acuerdos comerciales. Además, los colectivos de defensa de los trabajadores pueden salvaguardar la RSE junto con los derechos laborales y los derechos humanos.

## Bibliografía citada

- Aaronson, S. 2007. «A match made in the corporate and public interest: marrying voluntary CSR initiatives and the WTO», *Journal of World Trade*, vol. 41, núm. 3, págs. 629-659.
- Aaronson, S. y Zimmerman, J.M. 2008. *Trade imbalance. The struggle to weigh human rights concerns in trade policy making* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Comisión Europea. 2015. *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable*. Disponible en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc\\_154134.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf) [7 de noviembre de 2016].
- Foro de la Sociedad Civil (FSC). 2014. *Conclusions* formuladas por los dos copresidentes, el Sr. Thomas Jenkins y el Sr. Youngki Choi, 3.<sup>a</sup> reunión, 9 de diciembre.
- Gobierno del Canadá. 2015. *Annual Report pursuant to the Agreement concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Colombia*. Disponible en: [http://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral\\_relations\\_bilaterales/rep-hrft-co\\_2014-dple-rapp.aspx?lang=eng](http://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral_relations_bilaterales/rep-hrft-co_2014-dple-rapp.aspx?lang=eng) [7 de noviembre de 2016].
- Lazo Grandi, P. 2014. *Implementación de las cláusulas sociales en los tratados de libre comercio. La experiencia de Chile*, Background Paper (Ginebra, Departamento de Investigaciones de la OIT). Manuscrito inédito.
- Parlamento Europeo. 2010. *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2010, sobre la responsabilidad social de las empresas en los acuerdos comerciales internacionales* (2009/2201(INI)). Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0446+0+DOC+XML+V0//ES> [7 de noviembre de 2016].
- . 2011. *Resolución del Parlamento Europeo, 6 de abril de 2011, sobre la futura política europea en materia de inversiones extranjeras* (2010/2203(INI)). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2012.296.01.0034.01.SPA&toc=OJ:C:2012:296E:TOC> [7 de noviembre de 2016].
- Peels, R., 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, ILO Research Paper Series (Ginebra, OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/global/research/papers/WCMS\\_476193/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/papers/WCMS_476193/lang--en/index.htm) [7 de noviembre de 2016].
- Peels, R. y Schneider, A. 2014. «The potential role of the ILO to enhance institutional coherence on corporate social responsibility», *International Trade and Investment Agreements*, Bulletin of Comparative Labour Relations, 89.
- Prislan, V. y Zandvliet, R. 2013. «Labor provisions in international investment agreements: prospects for sustainable development», en A. Bjorklund (director): *Yearbook of international investment law and policy* (Oxford, Oxford University Press).
- Sabel, C., O'Rourke, D., y Fung, A. 2000. *Ratcheting labor standards: Regulation for continuous improvement in the global workplace*. KSG Working Paper No. 00-010.

## Bibliografía complementaria

- Abbott, K., Keohane, R., Moravcsik, A., Slaughter, A., y Snidal, D. 2000. «The concept of legalization», *International Organization*, vol. 54, núm. 3, págs. 401-419.
- Blecher, L., Stafford, N.K., y Bellamy, G. 2014. *Corporate responsibility for human rights impact: New expectations and paradigms* (Washington, American Bar Association).
- Clavet, R. 2008. «Introduction», *Governance, International Law & corporate social responsibility* (Ginebra, OIT).
- De Schutter, O., Ramasatry, A., Taylor, M.B., y Thompson, R.C. 2012. *Human rights due diligence: The role of States. International Corporate Accountability Roundtable*. Disponible en: <http://icar.ngo/wp-content/uploads/2012/12/Human-Rights-Due-Diligence-The-Role-of-States.pdf> [7 de noviembre de 2016].
- Diller, J. 2013. «International labour law and challenge of pluralism in the international order», *Manchester Journal of International Economic Law*, vol. 10, núm. 2, págs. 128-147.
- Fransen, L. 2012. *The embeddedness of responsible business practice: National institutional environments and corporate social responsibility*, Osgoode CLPE Research Paper No. 14/2012.
- Gond, J., Kang, N., y Moon, J. 2011. «The government of self-regulation: On the comparative dynamics of corporate social responsibility», *Economy and society*, vol. 40, núm. 4, págs. 640-671.
- Kirton, J.J. y Trebilcock, M.J. (directores de la publicación). 2004. *Hard choices, soft law. Voluntary standards in global trade, environment and social governance* (Surrey, Ashgate).
- Marx, A., Wouters, J., Rayp, G., y Beke, L. 2015. *Global governance of labour rights* (Lovaina, Leuven Centre for Global Governance).
- Mooney, L. 2015. «Promoting the rule of law in the intersection of business, human rights, and sustainability», *Georgetown Journal of International Law*, vol. 46, núm. 4, págs. 1135-1150.
- Muchlinski, P. 2007. *Multinational enterprises and the Law* (Oxford, Oxford University Press).
- Ruggie, J. 2014. «Global governance and ‘new governance theory’: lessons from business and human rights», *Global Governance*, núm. 20, págs. 5-17.
- Scherer, A. y Palazzo, G. 2011. «The new political role of business in a globalized world – a review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy», *Journal of Management Studies*, vol. 48, núm. 4, págs. 899-931.
- Waleson, J. 2015. «Corporate social responsibility in EU comprehensive free trade agreements: towards sustainable trade and investment», *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 42, núm. 2, págs. 143-174.

## CAPÍTULO 15

### EFEKTOS INDIRECTOS DE LAS DISPOSICIONES LABORALES EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO SOBRE LA GOBERNANZA\*

#### Resumen

- Las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales repercuten de forma directa e indirecta sobre la gobernanza. Los responsables de la formulación de políticas concibieron estas disposiciones para mejorar la gobernanza de los derechos laborales, pero puede que tengan también algunos efectos secundarios imprevistos. Estas disposiciones:
  - empoderan a los trabajadores y a otros ciudadanos;
  - facilitan la interacción entre el gobierno y sus ciudadanos sobre un amplio conjunto de cuestiones que afectan al comercio;
  - promueven la igualdad salarial y de ingresos, lo que a su vez propicia el desarrollo, la estabilidad social y la democracia;
  - ayudan a los responsables de la formulación de políticas a integrar mejor los derechos laborales con otras políticas públicas (como la política fiscal, las políticas de lucha contra la corrupción o las leyes penales);
  - ayudan a los ciudadanos y a los responsables de la formulación de políticas a mejorar la gobernanza, a aumentar la productividad y a reforzar la cohesión social de la comunidad.

#### ¿Qué sabemos sobre las disposiciones sobre derechos laborales incluidas en los acuerdos comerciales?

Las disposiciones sobre derechos laborales que figuran en los acuerdos comerciales están concebidas para mejorar la gobernanza de los derechos laborales y para empoderar a los trabajadores, pero también pueden afectar a la gobernanza en un sentido más amplio. A falta de una definición específica y consensuada de la buena gobernanza, en este capítulo nos basamos en la definición formulada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: «mecanismos, procesos e instituciones que pued[e]n utilizar los ciudadanos y

los grupos para definir sus intereses, ejercer sus derechos jurídicos [...] y resolver sus diferencias por mediación»<sup>1</sup>. La buena gobernanza se rige por el estado de derecho y es transparente, responsable, equitativa, eficaz y eficiente<sup>2</sup>.

El proceso se desarrolla del siguiente modo. Cuando el país A participa en un acuerdo de libre comercio (ALC) bilateral o plurilateral, los responsables de la formulación de políticas y los ciudadanos del país A saben que los responsables de la formulación de políticas y los ciudadanos de sus países socios en el ALC observan atentamente su conducta. Por lo tanto, los acuerdos comerciales ejercen lo que ha dado en llamarse «efecto

\* Susan Ariel Aaronson, Elliott School of International Affairs, George Washington University.

<sup>1</sup> Zainab (2016).

<sup>2</sup> CESPAP (2009).

luz solar»<sup>3</sup>. Los funcionarios públicos del país A hacen más hincapié en el respeto de los derechos laborales, porque saben que sus homólogos los observan con atención. Además, el Canadá, la UE y los Estados Unidos incluyen cláusulas que exigen que los ciudadanos de los países socios estén debidamente asesorados e informados sobre sus derechos laborales vigentes y que tengan oportunidades de formular observaciones acerca de las disposiciones comerciales<sup>4</sup>. De este modo, los acuerdos comerciales contribuyen a empoderar a las personas no solo como trabajadores, sino también como ciudadanos.

A la larga, estas disposiciones pueden inducir a los gobiernos a interactuar con la ciudadanía, implicándola más en las deliberaciones sobre políticas comerciales, lo que a su vez promueve una rendición de cuentas más estricta en cuanto a los derechos laborales y otras formas de gobernanza<sup>5</sup>. Además, pueden facilitar la cooperación y la confianza mutua entre trabajadores y empresas, factores que mejoran los resultados económicos y la productividad<sup>6</sup>.

Las disposiciones sobre derechos laborales en los acuerdos comerciales pueden impulsar un círculo virtuoso de crecimiento económico y gobernanza. Si se empodera a los trabajadores y se les permite sindicarse, con el tiempo la patronal y los trabajadores aprenden a idear conjuntamente soluciones para mejorar la productividad y facilitar un crecimiento estable. Las empresas se benefician de los convenios colectivos, porque las condiciones son más previsibles y responsables. La sociedad, en su conjunto, aprende a conciliar los intereses contrapuestos a través de la consulta y la negociación<sup>7</sup>. Paulatinamente, los inversores constatarán que los Estados que respetan los derechos de los trabajadores ofrecen garantías en cuanto a la observancia de los derechos de propiedad, respetan el estado de derecho y actúan de una manera ecuánime e imparcial<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Por ejemplo, Polaski (2006) observa que, en virtud de los acuerdos textiles de Camboya, el efecto «luz solar» era una forma de autoridad para garantizar que el sector empresarial respetara los derechos laborales y que el Gobierno vigilara la observancia de los derechos laborales.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR).

<sup>5</sup> Rodrik (2016); Aaronson (2015b).

<sup>6</sup> Maskus (1997).

<sup>7</sup> Sengenberger (2005).

<sup>8</sup> Kucera y Príncipi (2014); Kucera (2002).

En este capítulo examinaremos si las disposiciones sobre derechos laborales incluidas en los acuerdos de libre comercio de la UE, el Canadá y los Estados Unidos mejoran la gobernanza y, en su caso, de qué modo. Solo serán objeto de nuestro análisis aquellos acuerdos comerciales que traten a todas las partes de forma igualitaria durante la fase de aplicación, con obligaciones de comercio recíprocas<sup>9</sup>. Por lo tanto, no tendremos en cuenta los acuerdos de partenariado económico de la UE, definidos como acuerdos comerciales y de desarrollo negociados entre la UE y los interlocutores comerciales de África, el Caribe y del Pacífico que emprenden procesos de integración económica regional<sup>10</sup>. Tampoco examinaremos los acuerdos de asociación de la UE con los países del programa de Asociación Oriental. Estos acuerdos tienen por objeto un amplio conjunto de cuestiones, entre las que figuran el empleo, la política social y el establecimiento de una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo entre la UE y el país socio.

Cada uno de los tres gigantes del comercio aborda de modo diferente los derechos laborales. La UE incluye disposiciones sobre derechos laborales en el capítulo jurídicamente vinculante de desarrollo sostenible, que también abarca los derechos humanos y la gobernanza. A este respecto, los derechos laborales se enmarcan en un concepto de la buena gobernanza que toma en consideración los derechos humanos en general. Aunque las disposiciones sobre derechos laborales no se contemplan en todos los acuerdos de libre comercio de la UE, sí figuran en los acuerdos suscritos con Colombia y el Perú (2013), la República de Corea (2015) y Ucrania (2016)<sup>11</sup>. Si llega a aprobarse el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y el Canadá, también contendrá referencias a los derechos laborales.

Estos recientes acuerdos comerciales de la UE comprometen a las partes con las normas fundamentales del trabajo de la OIT, con la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT y con la aplicación efectiva de todos los convenios ratificados. Las partes también

<sup>9</sup> Marx *et al.* (2016, pág. 599).

<sup>10</sup> Véase [http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/index_en.htm) [8 de noviembre de 2016]; y <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/> [8 de noviembre de 2016].

<sup>11</sup> Véase <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/> [8 de noviembre de 2016].

convienen en lo siguiente: no harán uso de las normas del trabajo con fines de protecciónismo encubierto; harán cumplir su propia legislación laboral; no suspenderán ni derogarán dicha legislación con el objeto de fomentar el comercio o la inversión; procurarán asegurar que sus leyes y políticas pertinentes contemplen e incentiven altos niveles de protección laboral<sup>12</sup>. Los acuerdos de la UE también obligan a establecer un comité conjunto formado por representantes de ambas partes, encargado de supervisar la ejecución del capítulo, acompañado de diversos tipos de mecanismos de la sociedad civil<sup>13</sup>. Por último, la UE incluye un mecanismo de solución de diferencias en su capítulo de comercio y desarrollo sostenible. Si las partes no alcanzan un acuerdo en las consultas, un grupo de expertos independientes examinará la controversia.

Los Estados Unidos han suscrito con 19 países acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales. Los más recientes entraron en vigor en 2012 (suscritos con Panamá, la República de Corea y Colombia). El Canadá tiene vigentes siete acuerdos comerciales con disposiciones de derechos laborales. Entre ellos figuran el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y otro acuerdo que es demasiado reciente para ser objeto de evaluaciones (República de Corea, 2015)<sup>14</sup>. En cambio, la UE acaba de empezar a negociar acuerdos de libre comercio distintos de los acuerdos de asociación. Dado el carácter novedoso de los acuerdos de libre comercio de la UE, disponemos de menos información sobre la posible incidencia de estas disposiciones sobre la gobernanza que en el caso de los acuerdos canadienses o estadounidenses con disposiciones laborales. En la fecha de redacción de este capítulo, el Parlamento Europeo ha aprobado el AECCG o

CETA (por sus siglas en inglés) y está pendiente de la ratificación por parte de los parlamentos nacionales de algunos Estados Miembros.

Los Estados Unidos, la UE y el Canadá han revisado sus disposiciones laborales a medida que han ido descubriendo qué mecanismos dan resultado y cuáles son infructuosos, cómo mejorar la observancia y cómo empoderar a los trabajadores. Los Estados Unidos han implementado cinco generaciones de modelos en esta materia, aunque la última versión forma parte del Acuerdo de Asociación Transpacífico<sup>15</sup>, del que se retiraron en enero de 2017.<sup>16</sup> A partir de 2005, los Estados Unidos integraron las disposiciones laborales en el texto principal del acuerdo, obligando a las partes a «hacer cumplir eficazmente su propia legislación laboral» e incluyendo disposiciones en materia de educación y participación de la ciudadanía. En 2007 volvieron a revisar el modelo, obligando a las partes: a adaptar y mantener los derechos laborales fundamentales, a hacer cumplir eficazmente su propia legislación laboral y a no suspender ni derogar las leyes por las que se aplican los derechos laborales fundamentales. Los signatarios pueden aplicar sanciones comerciales ordinarias y el mecanismo de solución de diferencias a todas las disposiciones laborales<sup>17</sup>.

Hasta hace poco, las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales canadienses figuraban en el marco de los acuerdos complementarios. Sin embargo, en los acuerdos comerciales más recientes del Canadá (suscritos con la UE y con la República de Corea) se dedica un capítulo específico a los derechos laborales<sup>18</sup>. Los capítulos de derechos laborales del Canadá son jurídicamente vinculantes. En caso de que alguna de las partes incumpla las disposiciones, puede ser sancionada (una vez concluidas las actuaciones previstas a tal efecto).

<sup>12</sup> Bartels (2013). Véase, por ejemplo, el artículo 268 del Acuerdo comercial entre la UE, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra. Algunos acuerdos comerciales de la UE (por ejemplo, el suscrito entre la UE y Corea) incluyen también disposiciones sobre la aplicación efectiva de los Convenios de la OIT ratificados por los Estados Miembros de la UE y por la República de Corea. En algunos acuerdos comerciales de la UE, ambas partes convienen en emprender una iniciativa continuada en favor de la ratificación de los Convenios prioritarios de la OIT, así como de otros Convenios de la OIT clasificados como Convenios actualizados.

<sup>13</sup> Véase el capítulo 5 de este manual sobre la participación de los interlocutores sociales en los acuerdos comerciales.

<sup>14</sup> A fecha de 17 de febrero, el Parlamento Europeo ha aprobado el AECCG, pero se requiere también la aprobación de los Parlamentos de los Estados Miembros. Véase [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_es.htm).

<sup>15</sup> Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2015).

<sup>16</sup> La Casa Blanca, Secretaría de Prensa, «Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement», en la siguiente dirección <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>.

<sup>17</sup> Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2015, pág. 49).

<sup>18</sup> Gobierno del Canadá, «Negotiating and Implementing International Labor Cooperation Agreements», en la dirección <http://tinyurl.com/hwkkdps>.

## ¿Qué grado de eficacia han demostrado los distintos modelos de disposición en materia de derechos laborales y gobernanza?

Hace pocos años que los investigadores y los responsables de la formulación de políticas empezaron a utilizar datos cuantitativos para examinar los efectos de los distintos modelos de disposiciones laborales a lo largo del tiempo y también a comparar los diversos enfoques. Por lo tanto, todavía es pronto para saber si alguno de estos modelos es más eficaz que otros. Lo que sabemos es que todos aspiran a alcanzar el mismo objetivo: contribuir a que los interlocutores comerciales avalen o mejoren la gobernanza de los derechos laborales y empoderen a los trabajadores.

Algunos académicos que han comparado estos efectos mediante datos estadísticos han formulado la hipótesis de que los gobiernos que hacen hincapié en la observancia de los derechos laborales, como los Estados Unidos y el Canadá, serán más capaces de persuadir a aquellos de sus socios comerciales que adolecen de una gobernanza inadecuada de los derechos laborales de que refuerzen su vigilancia, observancia e inversión en ese campo<sup>19</sup>. Afirman que un modelo basado en desincentivos tiene mayor probabilidad de arrojar resultados en cuanto a los derechos laborales. Este modelo contempla la celebración de consultas y, si estas no inducen el cambio por sí solas, prevé la capacidad de incoar procedimientos de solución de diferencias, junto con la imposición de sanciones o multas para incentivar el cumplimiento. Estos investigadores apuntan también que, al incidir en la observancia, los países solicitantes señalan que la protección de los derechos laborales es fundamental para crear un clima de confianza y cimentar buenas relaciones comerciales.

Sin embargo, como contrapartida también cabe aducir que, al prestar especial atención a los derechos laborales en detrimento de otros derechos humanos, los Estados Unidos y el Canadá pueden transmitir, involuntariamente, la idea de que ciertos derechos humanos son más importantes que otros, o de que los derechos humanos

son divisibles, cuando en realidad no lo son desde la perspectiva del Derecho Internacional. En este sentido, el enfoque más amplio de la UE, centrado en la coherencia de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza, puede arrojar, a la larga, mejores resultados, por varios motivos. En primer lugar, los derechos laborales –como el derecho al trabajo, la libertad de reunión, la libertad de asociación, la prohibición del trabajo forzoso y el derecho a percibir una remuneración justa– son también derechos humanos contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>20</sup>. Además, estos derechos son importantes para la democracia. Según el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, «el ejercicio de la libertad de asociación y de reunión pacífica son derechos fundamentales [...] esenciales para la dignidad humana [...] y para la democracia. Son la vía de acceso a otros derechos»<sup>21</sup>.

En segundo lugar, al enmarcar los derechos laborales en las referencias más generales de los derechos humanos, los responsables de la formulación de políticas ponen de manifiesto la indivisibilidad y la universalidad de los derechos humanos, así como los estrechos vínculos existentes entre la protección de los derechos humanos y la gobernanza democrática estable. Por lo tanto, la UE puede ser más capaz de convencer a sus interlocutores comerciales para que adopten un modelo más holístico de derechos humanos y buena gobernanza. Además, cabe conjeturar que los gobiernos que entienden la indivisibilidad de los derechos humanos tendrán más oportunidades de aprender a reglamentar tales derechos, incluidos los laborales.

Proteger, respetar y salvaguardar los derechos humanos no es sencillo: requiere una gobernanza audaz. A veces los gobiernos deben intervenir activamente en los mercados (por ejemplo, cuando se discrimina a los trabajadores), mientras que otras veces no deben intervenir (por ejemplo, cuando los trabajadores ejercen la libertad de asociación)<sup>22</sup>. Cuando los funcionarios públicos aprenden a respetar los derechos humanos, incluidos los laborales, crean un clima de confianza entre los

<sup>20</sup> Véase la Declaración Universal de los Derechos Humanos [9 de noviembre de 2016].

<sup>21</sup> Kjai (2016).

<sup>22</sup> Aaronson y Zimmerman (2007); Aaronson (2015a).

<sup>19</sup> Luce (2013); Dewan y Ronconi (2014).

trabajadores y las empresas. Además, estos Estados lanzan a los ciudadanos el mensaje de que el proceso de gobernanza de los derechos laborales, y de la gobernanza en general, es justo y eficaz<sup>23</sup>.

## ¿Cómo repercute la aplicación de las disposiciones laborales en el empoderamiento de los trabajadores?

Uno de los efectos indirectos de la gobernanza puede manifestarse a través del empoderamiento de los trabajadores, que propicia el crecimiento sostenible, una economía más productiva y una sociedad más inclusiva.

Aunque los investigadores suelen centrar su análisis en la ejecución de las disposiciones laborales, algunos académicos han estudiado cómo inciden estos acuerdos en el empoderamiento de los trabajadores. Los Estados Unidos, la UE y el Canadá han formulado disposiciones destinadas a aumentar la capacidad de los trabajadores para reivindicar sus derechos laborales. Los trabajadores así facultados pueden influir también en la gobernanza de los esos mismos derechos. Aunque los tres modelos formulan disposiciones por las que se crean órganos consultivos en materia de derechos laborales, los Estados Unidos y la UE establecen cláusulas específicas sobre sensibilización y educación de la ciudadanía para crear una demanda de derechos laborales.

Desde 2005, los acuerdos estadounidenses incorporan disposiciones, dentro del capítulo de derechos laborales, relativas a las garantías procedimentales y la sensibilización pública. Los responsables de la formulación de políticas estadounidenses han reforzado significativamente estas disposiciones en el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR) y en otros ALC posteriores. Las disposiciones mejoradas obligan a las partes a fomentar la participación pública en la formulación de las políticas de derechos laborales. También exigen que todas las personas tengan «acceso adecuado a los tribunales», que los «procedimientos sean justos, equitativos y transparentes [...] abiertos al público», que concedan

a todas las partes el derecho de solicitar la revisión «y, si procede, la rectificación de las resoluciones finales».

Además, «cada una de las partes promoverá la sensibilización de la ciudadanía respecto de sus derechos laborales», impartiendo formación sobre tales derechos y garantizando que los ciudadanos puedan obtener información al respecto.

Por último, se insta a las partes a: «crear un nuevo Comité consultivo laboral nacional, o consultar a uno ya existente, integrado por miembros de su sociedad, con inclusión de representantes de sus organizaciones sindicales y patronales, para que presenten sus puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con este Capítulo»<sup>24</sup>. En conjunto, estas disposiciones podrían empoderar a los trabajadores (como demandantes de derechos laborales) a través de normas sobre sensibilización, participación pública y derechos procesales apropiados<sup>25</sup>.

El Canadá también exige, en sus acuerdos de cooperación laboral, la sensibilización de la ciudadanía con respecto a la legislación laboral. Por ejemplo, en el acuerdo suscrito entre el Canadá y Panamá, las partes deben informar los ciudadanos sobre la legislación laboral, permitiendo la presentación de alegaciones públicas<sup>26</sup>.

En los capítulos de los acuerdos comerciales de la UE sobre desarrollo sostenible se establece que cada parte «consultará a los comités o grupos nacionales en materia laboral y ambiental o de desarrollo sostenible, o los creará[] cuando no existan» (Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia y Perú, artículo 281). La UE también incluye cláusulas que exigen transparencia. Estas disposiciones establecen que, cuando las partes desarrollan, introducen y aplican medidas destinadas a proteger las condiciones laborales que afectan al comercio entre las partes, deben ponerlas en público conocimiento con la debida antelación, permitiendo la consulta pública (Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea, artículo 13.9).

Todavía no se ha investigado si estas disposiciones y estos órganos consultivos empoderan verdaderamente

<sup>24</sup> Véase CAFTA.

<sup>25</sup> Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2015, pág. 1).

<sup>26</sup> Véase el ALC del Canadá y Panamá, artículos 6 y 10.

<sup>23</sup> Postnikov y Bastiaens (2014).

a los trabajadores. No obstante, en un estudio de 2016 sobre el comercio y los derechos laborales, la OIT observó que «la incidencia de las disposiciones laborales depende esencialmente, ante todo, de hasta qué punto se cuenta con la participación de las partes interesadas, sobre todo de los interlocutores sociales, como sindicatos y ONG»<sup>27</sup>. Los trabajadores que son conscientes de sus derechos y que están facultados para cuestionar las decisiones de los directivos y funcionarios, están empoderados. Con el tiempo, los trabajadores empoderados pueden promover una mayor igualdad de ingresos a través del aumento de la productividad, y una mayor participación en los beneficios en virtud de los aumentos salariales. Algunos analistas sostienen que este proceso puede servir para progresar en desarrollo, cohesión social y democracia, y puede propiciar que un mayor número de personas desarrolle todo su potencial<sup>28</sup>. Además, estas disposiciones pueden contribuir a legitimar los acuerdos comerciales y a otorgarles un mayor nivel de aceptación pública<sup>29</sup>.

## ¿Se observan efectos indirectos sobre la gobernanza?

### *Empoderamiento de los trabajadores invitados<sup>30</sup>*

Desde que México se adhirió al TLCAN, su política de comercio presta más atención a las preocupaciones públicas por los derechos laborales. Por ejemplo, el Gobierno mexicano, durante mucho tiempo censurado por no respetar los derechos laborales, emprendió una labor para proteger los derechos laborales de sus ciudadanos en todo el mundo. En septiembre de 2009, los consulados mexicanos impartieron formación a los trabajadores invitados mexicanos en los Estados Unidos sobre sus derechos laborales<sup>31</sup>.

En 2013, con ayuda de algunos colectivos de la sociedad civil estadounidenses y mexicanos, los trabajadores

invitados se unieron para constituir la Coalición de Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Temporales Sinaloenses, con el objeto de defender los derechos de los trabajadores temporeros en México y otros países. En 2014, este colectivo presentó una denuncia en el Ministerio de Trabajo mexicano por las comisiones de contratación aplicadas. El Ministerio inició una investigación y detectó 27 infracciones de la legislación, con la consiguiente imposición de sanciones. En este ejemplo, los mexicanos exigieron cuentas al Gobierno por las infracciones producidas dentro del país. Este proceso informó a los responsables de la formulación de políticas mexicanos acerca de la situación de los trabajadores temporeros mexicanos en los Estados Unidos y empoderó a los trabajadores mexicanos<sup>32</sup>.

### *Coherencia en las políticas: conjunción de políticas laborales y fiscales para mejorar la gobernanza de los derechos laborales*

Guatemala es uno de los socios del CAFTA-DR. El Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales y el Departamento de Trabajo estadounidense observaron algunas deficiencias relativas a los derechos laborales y la gobernabilidad en Guatemala. Ambos organismos reconocieron la necesidad de enlazar las políticas fiscales y laborales y de incentivar la adherencia a esas políticas. Como respuesta a esta petición, Guatemala publicó sus Acuerdos Ministeriales, por los que se establecía un proceso de alegaciones públicas en el marco del examen de las solicitudes presentadas por empresas exportadoras para obtener ciertos beneficios fiscales y se denegaban las solicitudes de aquellas empresas en las que se constataría alguna infracción de la legislación laboral. También se puso en marcha un eficiente proceso para revocar los beneficios fiscales a aquellos beneficiarios que infringieran la legislación laboral y para publicar los nombres de las empresas a las que se retiraran los beneficios. El nuevo reglamento exige que el Ministerio de Trabajo guatemalteco realice inspecciones anuales de todas las empresas que reciban beneficios fiscales especiales<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> OIT (2016, págs. 7-8), este manual.

<sup>28</sup> Sengenberger (2005); Betcherman (2012).

<sup>29</sup> Aaronson y Zimmerman (2007, pág. 173).

<sup>30</sup> Los trabajadores temporeros son personas que cuentan con un permiso temporal para trabajar en otro país.

<sup>31</sup> Aaronson y Zimmerman (2007).

<sup>32</sup> Eulick (2015).

<sup>33</sup> Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2015, pág. 12).

En conjunto, esta estrategia hizo de los derechos laborales una prioridad esencial para el Gobierno guatemalteco, la integró con la política comercial y fiscal y ayudó al Gobierno a rendir cuentas ante sus empresas y trabajadores, un efecto sobre la gobernanza inesperado.

### *Coherencia en las políticas: conciliación del código penal con los derechos de los trabajadores en Colombia*

Colombia ha adoptado medidas para reducir la impunidad y para dificultar que los antisindicalistas utilicen la violencia, o incluso el asesinato, contra los representantes sindicales.

En 2011, tal como se estipula en el plan de acción asociado con el acuerdo de comercio entre los Estados Unidos y Colombia, el Congreso colombiano reformó el Código Penal del país, estableciendo sanciones penales e incluso, en los casos más graves, penas de prisión para los empleadores que vulneren el derecho de sindicación y negociación colectiva con medidas tales como la concesión de mejores condiciones laborales a los trabajadores no sindicados con arreglo a determinados pactos colectivos. El Gobierno de Colombia promulgó, en 2011 y 2013, nuevas disposiciones legales que prohíben y castigan con cuantiosas multas el uso indebido de las cooperativas y otras relaciones de trabajo que vulneran los derechos de los trabajadores. En 2011 aumentó el número de inspectores de trabajo de 424 a 718. En 2015, el Tribunal Constitucional colombiano amplió las facultades de los inspectores para investigar la falta de protección de los trabajadores contingentes<sup>34</sup>.

En un reciente estudio de Marx *et al.* (2016) se observa que, a pesar de que Colombia ha «establecido un marco jurídico institucional bastante sólido para proteger los derechos laborales, el cumplimiento resulta problemático porque, aunque las leyes son buenas, el Gobierno carece de capacidad para aplicarlas, habida cuenta del tamaño del país y de la magnitud de los problemas laborales»<sup>35</sup>. Un enfoque más coherente, que enlazara los

derechos laborales con el derecho penal, propiciaría una mejor gobernanza de los derechos laborales y mejores resultados para los trabajadores.

### *Participación y empoderamiento de la sociedad civil en los países socios de los ALC: la UE adopta un enfoque coordinado*

Los responsables de la formulación de políticas de la UE reconocen que la inclusión de disposiciones en materia de derechos laborales en los ALC y la asistencia prestada a los interlocutores comerciales para el desarrollo de capacidades son importantes, pero no suficientes, para empoderar a los trabajadores y a la sociedad civil. Según se concluye en algunos estudios, los funcionarios deben esforzarse más en empoderar a los ciudadanos para que vigilen si sus propios gobiernos cumplen las obligaciones del ordenamiento jurídico interno y de los acuerdos internacionales, incluidos los acuerdos comerciales. En esos estudios se afirma que el diálogo no puede limitarse a llenar un formulario, sino que se requiere mayor transparencia y un mecanismo de consultas en la formulación de políticas<sup>36</sup>.

La UE ha intentado responder a estas necesidades. Desde 2014, las delegaciones de la UE en el extranjero han elaborado hojas de ruta para establecer comunicación con la ciudadanía de numerosos países socios y, de este modo, construir una sociedad civil más sólida en esos países, con independencia de que hayan suscrito o no algún acuerdo comercial con la UE. En países como el Perú, este tipo de apoyo podría modificar paulatinamente las actitudes negativas de los responsables de la formulación de políticas sobre los sindicatos y los derechos laborales<sup>37</sup>. Además, los colectivos de la sociedad civil contribuirán en mayor medida al éxito de esas disposiciones y se ocuparán de vigilar y exigir responsabilidades al Gobierno. En consecuencia, estarán más preparados para mejorar la gobernanza.

<sup>34</sup> Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (2015, págs. 22-23).

<sup>35</sup> Marx *et al.* (2016, pág. 597).

<sup>36</sup> Marx *et al.* (2016)

<sup>37</sup> Orbis y Van den Putte (2016, pág. 35).

## Conclusiones

Las disposiciones sobre derechos laborales pueden tener algunos efectos secundarios inesperados. A medida que los responsables de la formulación de políticas aprenden a proteger y respetar eficazmente los derechos de los trabajadores, también aprenden a gobernar de manera eficaz y transparente y a dar respuesta a las observaciones públicas. Del mismo modo, los trabajadores aprenden a influir y a confiar en su gobierno. Además, los países que aprenden a mejorar la gobernanza de los derechos laborales tenderán a crear, con el tiempo, un

clima de confianza y a ser más capaces de idear soluciones para los problemas complejos<sup>38</sup>.

Es cada vez más evidente que los países que protegen los derechos laborales se presentan tácitamente ante comerciantes e inversores como destinos ventajosos para hacer negocios. Los gobiernos que protegen los derechos laborales tienden a atraer inversión a largo plazo y a cosechar beneficios en productividad y crecimiento. En definitiva, por la valía de sus ideas y sus esfuerzos, las personas son el patrimonio más importante de las naciones<sup>39</sup>.

## Bibliografía citada

- Aaronson, S.A. 2015a. «A match made in the public interest? The wedding of human rights and trade», en L. Martin (director): *The political economy of trade*, Oxford University Press.
- . 2015b. *Working by design: New Ideas to empower US and European workers in TTIP*, mayo, IIEP. Disponible en: [https://www2.gwu.edu/~iiep/events/Working\\_for\\_All/summary.pdf](https://www2.gwu.edu/~iiep/events/Working_for_All/summary.pdf) [8 de noviembre de 2016].
- Aaronson, S.A. y Zimmerman, J. 2007. *Trade imbalance. The struggle to weigh human rights concerns in trade policymaking*, Cambridge University Press.
- Barrels, L. 2013. «Human rights and sustainable development obligations in EU free trade agreements», *40 Legal Issues of Economic Integration*, vol. 40, págs. 297-313.
- Betcherman, G. 2012. *Labour market institutions: A review of the literature*, World Bank Policy Research Paper, 6276. Disponible en: <http://library1.nida.ac.th/worldbank/f/fulltext/wps06276.pdf> [8 de noviembre de 2016].
- Canadá. 2015. «Negotiating and implementing international labor cooperation agreements». Disponible en: <http://tinyurl.com/hwkkdps> [1 de marzo de 2017].
- Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (CESPAP). 2009. *What is good governance?* Disponible en: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> [1 de marzo de 2017].
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2009. *Progress in implementing capacity-building provisions under the labour chapter of the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement*, 14 de enero.
- Departamento de Trabajo estadounidense y Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales. 2015. *Standing up for workers: Promoting labor rights through trade*, febrero. Disponible en: <https://ustr.gov/sites/default/files/USTR%20DOL%20Trade%20-%20Labor%20Report%20-%20Final.pdf> [1 de noviembre de 2017].
- Dewan, S. y Ronconi, L. 2014. *U.S. Free Trade Agreements and enforcement of labor law in Latin America*, IDB Working Paper No. IDB-WP-543, noviembre de 2014.
- Eulick, W. 2015. *Mexico's first 'union' for guest workers fights abuses at home and in US*, en CS Monitor.com, 28 de diciembre. Disponible en: <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2015/1228/Mexico-s-first-union-for-guest-workers-fights-abuses-at-home-and-in-US> [24 de enero de 2017].

<sup>38</sup> Sengenberger (2005).

<sup>39</sup> Aaronson y Zimmerman (2007, págs. 193-196).

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

- Kiai, M. 2016. *Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, UNHCR, A/71/385, 14 de septiembre, párrafo 1.
- Kucera, D. 2002. *Core labour standards and FDI*. Disponible en: <http://earthmind.net/fdi/misc/ilr-labour-standards-fdi.pdf> [8 de noviembre de 2016].
- Kucera, D. y Principi, M. 2014. «Democracy and foreign direct investment at the industry level: Evidence for US multinationals», *Review of World Economics*, vol. 150, núm. 3, págs. 595-617. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/271630317\\_Democracy\\_and\\_foreign\\_direct\\_investment\\_at\\_the\\_industry\\_level\\_Evidence\\_for\\_US\\_multinationals](https://www.researchgate.net/publication/271630317_Democracy_and_foreign_direct_investment_at_the_industry_level_Evidence_for_US_multinationals) [8 de noviembre de 2016].
- Luce, S. 2013. *Labor Standards and trade agreements: The impact of trade negotiations on country adoption of freedom of association and collective bargaining*, Departamento de Estado de los Estados Unidos. Disponible en: <http://url.ie/zpp4> [8 de noviembre de 2016].
- Marx, A., Lein, B., y Brando, N. 2016. «The Protection of labour rights in trade agreements: the case of the EU-Colombia Agreement», *Journal of World Trade*, vol. 50, núm. 4, págs. 587-610.
- Maskus, K.E. 1997. *Should core labour standards be imposed through international trade policy*, artículo elaborado para la División de Comercio Internacional del Banco Mundial. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/23548892\\_Should\\_Core\\_Labour\\_Standards\\_Be\\_Imposed\\_Through\\_International\\_Trade\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/23548892_Should_Core_Labour_Standards_Be_Imposed_Through_International_Trade_Policy) [8 de noviembre de 2016].
- Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf) [1 de marzo de 2017].
- Orbie, J. y Van Den Putte, L. 2016. *Labor rights in Peru and the EU Trade Agreement: Compliance with the commitments under the sustainable development chapter* (Viena, OFSE, Austrian Foundation for Development Research), Working Paper 58.
- Polaski, S. 2006. «Combining global and local forces: the case of labor rights in Cambodia», *World Development*, vol. 34, núm. 5, págs. 919-932. Disponible en: <http://carnegieendowment.org/files/WDCambodia1.pdf> [8 de noviembre de 2016].
- Postnikov, E. y Bastiaens, I. 2014. «Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential agreements», *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 6, págs. 923-940.
- Rodrik, D. 2016. «Put globalization to work for democracies», *The New York Times*. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2016/09/18/opinion/sunday/put-globalization-to-work-for-democracies.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2016/09/18/opinion/sunday/put-globalization-to-work-for-democracies.html?_r=1) [17 de octubre de 2016].
- Sengenberger, W. 2005. *Globalization and social progress: The role and impact of international labour standards*. Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.
- Zainab, U. 2016. *Defining governance*, Mo Ibrahim Foundation, 17 de agosto. Disponible en: <http://mo.ibrahim.foundation/news/2016/defining-governance/> [8 de noviembre de 2016].

---

## Bibliografía complementaria

- Aaronson, S.A. 2015. *Working by design: New ideas to empower US and European workers in TTIP*, mayo de 2015, IIEP. Disponible en: [https://www2.gwu.edu/~iiep/events/Working\\_for\\_All/summary.pdf](https://www2.gwu.edu/~iiep/events/Working_for_All/summary.pdf) [8 de noviembre de 2016].
- Aaronson, S.A. y Rodwan Abouharb, M. 2011. «Unexpected bedfellows: the GATT, the WTO and some democratic rights», *International Studies Quarterly*, vol. 55, núm. 2, págs. 379-408.
- Elliott, K.A. 2011. «Labour rights», en J.-P. Chauffour y J.-C. Maur (directores de la publicación): *Preferential trade agreement policies for development: A handbook*, Banco Mundial.
- Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos. 2014. *Free trade agreements: US partners are addressing labour commitments but more monitoring and enforcement are needed*, GAO 15-160, 6 de noviembre.
- Phelan, C. (director). 2004. «Labour history symposium», *Labour History*, 45, págs. 497-535. Disponible en: <http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/5500/Engelhardt,%20Dustin.pdf?sequence=1> [8 de noviembre de 2016], citando a Freeman, R. y Elliott K.A. 2003. *Can labour standards improve under globalization?*, Washington, Peterson Institute.