

## **SEGUNDA PARTE**

### **DISPOSICIONES LABORALES EN ACUERDOS COMERCIALES: SU APLICACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS**

## CAPÍTULO 4

### EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS DISPOSICIONES LABORALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES\*

#### Resumen

- Las disposiciones laborales pueden entenderse como una combinación de diversas intervenciones de política destinadas a promover las normas del trabajo entre los interlocutores comerciales. Las intervenciones de política más importantes relacionadas con las disposiciones laborales se dan en los siguientes ámbitos: medidas previas a la ratificación, cooperación técnica, seguimiento o vigilancia, solución de diferencias e incentivos o desincentivos económicos.
- Para evaluar los efectos de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales se ha establecido una distinción entre efectos intermedios y finales: los efectos finales se refieren a la mejora de los derechos laborales y de las condiciones de trabajo de los trabajadores, mientras que los pasos intermedios consisten en cambios jurídicos o institucionales.
- Los efectos intermedios de las disposiciones laborales pueden medirse a través de la mejora de la capacidad de las administraciones públicas, de las partes interesadas y de las empresas para promover, respetar y hacer cumplir las normas laborales.

#### Disposiciones laborales: ¿hay discrepancias en cuanto al concepto de eficacia?

El número de acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales ha aumentado considerablemente durante los dos últimos decenios. Por lo general, esas disposiciones establecen unas normas mínimas en materia de condiciones de trabajo y derechos laborales, y pueden abarcar también un marco de cooperación, vigilancia y resolución de conflictos formulado de diversas formas. Aunque existen claras similitudes entre las disposiciones laborales incluidas en los distintos acuerdos comerciales, su contenido puede variar considerablemente como consecuencia de los diferentes enfoques y contextos nacionales. Su uso cada vez más extendido, junto con la mencionada diversidad de

enfoques, hace importante explorar la eficacia de las disposiciones laborales.

Hasta el momento se han investigado diversos aspectos de la eficacia, entre los que podríamos enumerar, entre otros, el papel de la solución de diferencias<sup>1</sup>, la incidencia de determinadas normas del trabajo<sup>2</sup>, los cambios institucionales y organizativos con respecto a la ejecución de la legislación laboral<sup>3</sup> y el papel de los actores de la sociedad civil<sup>4</sup>, entre otros factores.

En estos estudios se han aplicado distintos métodos. Unos se basan en análisis estadísticos<sup>5</sup>, mientras que otros

\* Jonas Aissi, Rafael Peels y Daniel Samaan, Departamento de Investigaciones de la OIT.

<sup>1</sup> Nolan García (2009); OIT (2013); Vogt (2014); Bazillier y Rana (próxima publicación).

<sup>2</sup> Samaan y López (próxima publicación); Raess y Sari (próxima publicación).

<sup>3</sup> Delpech (2013); Dewan y Ronconi (2014).

<sup>4</sup> Van den Putte (2015).

<sup>5</sup> Häberli *et al.* (2012); Kim (2012); Postnikovoy Bastiaens (2013); Samaan y López (próxima publicación); Bazillier y Rana (próxima publicación).

desarrollan enfoques cualitativos<sup>6</sup>. Además, se observa cierta divergencia en cuanto al concepto de eficacia utilizado en este contexto: ¿eficacia en relación a qué?

A pesar de las posibles discrepancias, muchos de esos estudios parciales pueden examinarse desde una perspectiva común<sup>7</sup>. El objetivo de este breve capítulo es presentar un marco general y multidisciplinar para el análisis y la medición de la eficacia de las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales.

## ¿Cómo evaluar los efectos de las disposiciones laborales en la promoción de los derechos laborales y en la mejora de las condiciones de trabajo?

La discusión sobre cómo promover los derechos laborales y las condiciones de trabajo a través de la inclusión de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales se desarrolla en torno a dos cuestiones. En primer lugar, se distinguen cuatro pilares que son esenciales para entender las disposiciones laborales y para evaluar su eficacia. En segundo lugar, este marco de discusión concede un lugar preeminente a la idea de capacidad y muestra cómo ciertas intervenciones de política pueden aumentar la capacidad de las administraciones públicas, de los sindicatos, de las organizaciones de empleadores y de otros integrantes de la sociedad civil y de las empresas para promover, respetar y hacer cumplir los derechos laborales y las condiciones de trabajo.

A fin de evaluar la eficacia de las intervenciones de política relacionadas con las disposiciones laborales se pueden tomar en consideración los cuatro pilares siguientes:<sup>8</sup>

1. *Desglosar las disposiciones laborales en sus (cinco) principales mecanismos de política:* i) medidas previas a la ratificación, en virtud de las cuales las partes

acuerdan introducir ciertos cambios jurídicos y/o institucionales antes de que el acuerdo entre en vigor; ii) cooperación técnica, que proporciona recursos y formación; iii) vigilancia, que puede estar dirigida a asegurar el cumplimiento de las administraciones públicas o de las empresas<sup>9</sup>; iv) solución de diferencias; e v) incentivos o desincentivos económicos, por ejemplo en forma de aumento de los contingentes a cambio de resultados sociales (figura 4.1)<sup>10</sup>.

2. *Distinguir entre efectos intermedios y efectos finales:* se establece una distinción entre efectos finales y efectos intermedios de las disposiciones laborales, siendo estos últimos de carácter más instrumental. Los efectos finales se refieren a la mejora de los derechos laborales y de las condiciones de trabajo de los trabajadores, por ejemplo a través de incrementos salariales, mientras que los pasos intermedios pueden consistir en cambios jurídicos o institucionales. Como ejemplos de estos últimos cabe citar la modificación de la legislación nacional para armonizarla con las normas internacionales de trabajo, y el aumento de las partidas presupuestarias destinadas a los organismos de inspección laboral. En el siguiente apartado se analizan en detalle estos efectos intermedios a partir del concepto de capacidad. Baste ahora con enunciar que la mejora de los organismos y administraciones de inspección de trabajo potencia la capacidad de las administraciones públicas para promover y hacer cumplir las normas laborales.
3. *Combinar medidas cuantitativas y cualitativas:* como se ha señalado anteriormente, los efectos esperados de las disposiciones laborales pueden ser multidimensionales, ya que abarcan desde los cambios institucionales y jurídicos hasta la mejora de las condiciones de trabajo (por ejemplo, el aumento salarial). Por lo tanto, dependiendo del tipo de efecto que se analice, deberán tenerse en cuenta distintos datos y métodos de análisis (cuantitativos y

<sup>6</sup> Delpach (2013); Vogt (2014); Van de Putte (2015); Campling *et al.* (próxima publicación).

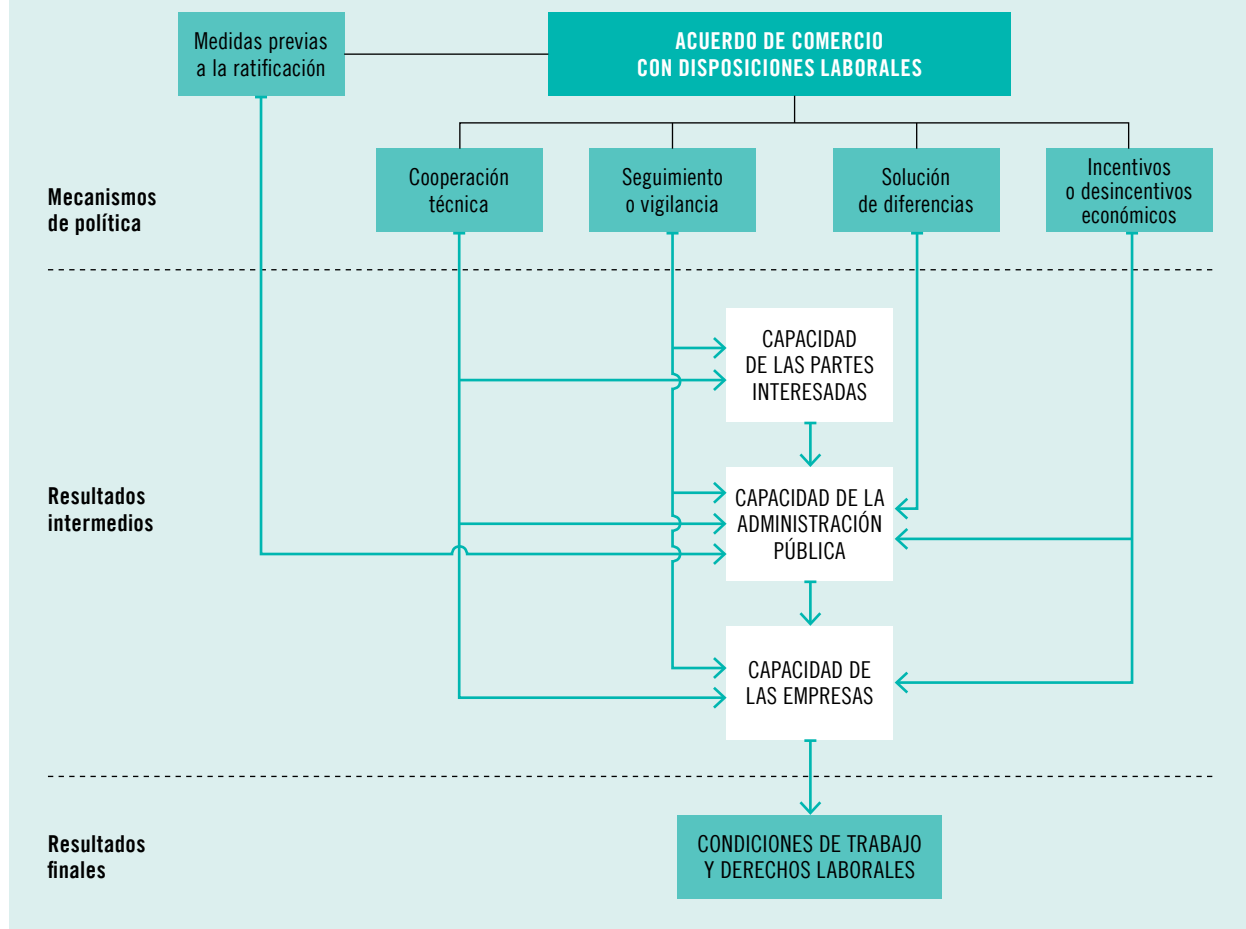
<sup>7</sup> Véase también Polaski (2003); Campling *et al.* (próxima publicación).

<sup>8</sup> En este capítulo se emplea el término «intervenciones de política relacionadas con las disposiciones laborales», porque algunos de los mecanismos a los que se hace referencia no forman parte, en sentido estricto, de las disposiciones laborales. Por ejemplo, aunque las medidas previas a la ratificación son una intervención de política importante para asegurar la aplicación eficaz de las disposiciones laborales, no forman parte de estas ya que no se recogen dentro del acuerdo en sí.

<sup>9</sup> Aunque aquí el concepto de vigilancia se refiere principalmente al papel de las partes interesadas, cabe incluir también la vigilancia ejercida por los Estados partes, por ejemplo, a través de un comité de desarrollo sostenible.

<sup>10</sup> Aquí se hace hincapié en las intervenciones de política que atañen específicamente al carácter internacional de los acuerdos comerciales. Por lo tanto, estos mecanismos se refieren a lo que puede hacer una parte para ayudar a la otra parte en la aplicación de las disposiciones. Otra perspectiva consistiría en examinar las posibles intervenciones de política de una de las partes para respaldar sus propios compromisos laborales contraídos en virtud de un acuerdo de comercio.

**Figura 4.1 Nexos causales de varias intervenciones de política relativas a las disposiciones laborales**



cualitativos). De esta forma, los cambios de niveles salariales pueden medirse con técnicas cuantitativas más fácilmente que el cambio social. Por otro lado, los indicadores del trabajo decente y la información de los mecanismos de supervisión de la OIT pueden ser de utilidad para examinar la mejora, el deterioro o la inacción desde la perspectiva de la armonización del derecho laboral con las normas internacionales. Para estas cuestiones, probablemente son más apropiados los métodos cualitativos.

4. *Elaborar posibles explicaciones acerca de los vínculos específicos entre los mecanismos de política y los resultados:* para evaluar la eficacia global pueden combinarse los microestudios con los metaanálisis. Por ejemplo, el análisis centrado en determinados efectos, como la incidencia de la cooperación técnica sobre la capacidad de las administraciones públicas, o la incidencia de la vigilancia a nivel de empresa, puede incorporarse como uno de los elementos

de un marco analítico general que permita describir los nexos causales y evaluar los efectos.

A este respecto, un desafío fundamental consiste en identificar y entender cómo influyen en el cambio las diversas intervenciones de política. Por ello se concede preeminencia al proceso de cambio, en lugar de limitarse a medir la eficacia al nivel del beneficiario final.

### ¿Cómo dirigir la capacidad mejorada de las administraciones públicas, las empresas y las partes interesadas?

El punto de partida para medir los resultados de las disposiciones laborales es la figura 4.1, que describe cinco intervenciones de política y sus canales previstos de repercusión en los resultados intermedios y finales. Los resultados intermedios de las disposiciones

laborales pueden medirse a través de la capacidad mejorada al nivel de las administraciones públicas, las partes interesadas y las empresas.

La capacidad mejorada puede adoptar la forma de cambios jurídicos e institucionales, como una nueva legislación laboral, inspectores de trabajo mejor formados o mayores partidas presupuestarias destinadas a la administración competente.

Una dimensión importante de la capacidad no consiste solo en la capacidad técnica (como el presupuesto y los recursos humanos), sino también en la capacidad de las empresas y de las administraciones públicas para priorizar realmente la promoción, la observancia y la ejecución y de las normas del trabajo. Las disposiciones laborales pueden ser de enorme utilidad para fortalecer tanto la capacidad técnica como la capacidad de priorización. Por ejemplo, la cooperación técnica destinada a fortalecer la capacidad de los organismos de inspección laboral contribuye a mejorar la capacidad técnica. Además, la influencia ejercida en el espacio público de las administraciones públicas o en la estructura de incentivos de las empresas también ayuda a fomentar el cumplimiento de los derechos laborales.

La administración de trabajo tal vez posee, por ejemplo, la capacidad técnica necesaria para asegurar el cumplimiento de la legislación laboral nacional, pero puede tener un mandato limitado, puede ser objeto de injerencias de otras administraciones o puede verse influida por grupos de la sociedad a los que no les interesa tanto el cumplimiento.

Las partes interesadas, como los interlocutores sociales, desempeñan un papel decisivo en la promoción de los derechos laborales, al abogar por el cambio en las administraciones públicas y las empresas<sup>11</sup>. La creación de instrumentos de vigilancia y la posibilidad de presentar demandas pueden mejorar el espacio público y ofrecer una estructura de incentivos para las administraciones públicas y las empresas.

Varios casos basados en distintos acuerdos comerciales (entre Camboya y los Estados Unidos (1999), entre la UE y la República de Corea (2011) y entre los Estados Unidos y Jordania (2001)) ejemplifican la importancia de las disposiciones laborales para fortalecer la capacidad técnica de las administraciones públicas, las empresas y las partes interesadas. Encontramos también ejemplos de la influencia ejercida en el espacio político y en la estructura de incentivos con el objeto de reorientar las prioridades de los gobiernos y las empresas.

### *Acuerdo Bilateral del Textil entre Camboya y los Estados Unidos (CUSBTA)*

El Acuerdo Bilateral del Textil entre Camboya y los Estados Unidos, que estuvo en vigor entre 1999 y 2005, es un caso único, en el sentido de que vinculó la vigilancia sistemática de las condiciones de trabajo a nivel de empresa en industria del textil con un mayor contingente de acceso a los mercados para las empresas camboyanas exportadoras<sup>12</sup>. Aunque se preveían otras intervenciones de política, como las medidas previas a la ratificación y la cooperación técnica, cabe afirmar que el CUSBTA se centraba principalmente en abordar la capacidad a nivel de empresa y, en cambio, concedía menor prioridad a otras esferas, como la capacidad técnica o la administración pública<sup>13</sup>.

La inclusión de incentivos positivos verificados mediante un programa de vigilancia impulsaba directamente a las empresas a mejorar sus condiciones de trabajo. Los compradores internacionales, sensibles al riesgo para el buen nombre de sus empresas, podían tomar en consideración las condiciones de trabajo de un proveedor potencial al elegir entre distintos proveedores. Estas medidas incidían en el compromiso de las empresas de mejorar sus condiciones de trabajo, en un doble sentido: aumentando el costo de la inobservancia y compensando a las empresas cumplidoras<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> La expresión «partes interesadas» designa aquí un concepto genérico que comprende la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los interlocutores sociales y otros sectores. Los autores reconocen la particularidad de las organizaciones de trabajadores y empleadores, por ejemplo, respecto de las relaciones entre trabajadores y empresa, la negociación colectiva y varias formas de diálogo social, entre las que se incluye la política de comercio.

<sup>12</sup> Polaski (2006); Wells (2006). El estudio sobre el Acuerdo entre Camboya y los Estados Unidos, expuesto en la tercera parte de este manual, contiene una evaluación más detallada.

<sup>13</sup> Samaan y López (próxima publicación).

<sup>14</sup> Polaski (2006).

Además, como el aumento de los contingentes se otorgaba al sector en su conjunto, el Gobierno tenía un incentivo para mejorar las condiciones de trabajo en el sector textil, de gran importancia económica, y se introducía un elemento de presión entre empresas para mejorar las condiciones de trabajo<sup>15</sup>.

### *Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea*

El capítulo de comercio y desarrollo sostenible del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea incide especialmente en la vigilancia ejercida por los actores de la sociedad civil y en el diálogo intergubernamental. Este Acuerdo no preveía reformas jurídicas o institucionales como condición previa para la ratificación, ni la aplicación de sanciones económicas en casos de inobservancia<sup>16</sup>. El mecanismo de solución de diferencias relativas a las disposiciones laborales del Acuerdo se basa en la participación de las partes interesadas, la transparencia, las consultas entre gobiernos y la posibilidad de recurrir a un grupo de expertos independiente<sup>17</sup>.

Al hacer hincapié en la vigilancia y el diálogo, este Acuerdo aplica un enfoque más indirecto con el objeto de fomentar la capacidad técnica y la priorización de los actores mayoritariamente gubernamentales para promover, observar y hacer cumplir las normas del trabajo.

Los actores de la sociedad civil participan a través de la constitución de grupos nacionales consultivos, tanto en la UE como en la República de Corea, y de un órgano transnacional (el Foro de la Sociedad Civil) en el que los integrantes de los grupos nacionales consultivos pueden reunirse y dialogar con los gobiernos como una sola voz<sup>18</sup>.

Los grupos nacionales consultivos o grupos consultivos internos son un mecanismo para promover el diálogo

social nacional y han proporcionado a los actores de la sociedad civil un canal formal para trasladar comentarios y críticas a los gobiernos. En este sentido, el Grupo Nacional Consultivo de la UE parece haber sido el más activo de los dos, ya que ha planteado cuestiones a los funcionarios de la UE, que a su vez han transmitido esas preocupaciones a los representantes del Gobierno coreano. Según algunos investigadores, la participación de los actores de la sociedad civil también tiene la capacidad de promover una mayor concienciación sobre la situación laboral en la República de Corea<sup>19</sup>.

El Foro de la Sociedad Civil, por su parte, constituye una plataforma en la que los actores de la sociedad civil de ambas partes pueden cooperar, aprender de sus respectivas estrategias y emitir dictámenes conjuntos. El diálogo entre la Comisión Europea y el Gobierno coreano sobre las normas del trabajo también ha cobrado importancia en este aspecto y se ha encauzado, fundamentalmente, a través del Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible.

### *Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania*

El Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania es otro caso en el que los actores de la sociedad civil contribuyeron a aumentar la capacidad de las administraciones públicas para promover y asegurar el cumplimiento de las normas del trabajo.

Las intervenciones de política laboral en el ALC entre los Estados Unidos y Jordania, dirigidas tanto a la administración pública como a las empresas, subrayan la importancia de diversos tipos de vigilancia e incentivos económicos. El diálogo sobre las cuestiones laborales se ha encauzado fundamentalmente a través del Subcomité de Trabajo. Además, a semejanza del caso de Camboya, se han constituido mecanismos de vigilancia en forma de peticiones públicas y órganos consultivos de la sociedad civil, así como se ha activado un programa «Better Work» de la OIT a nivel de empresa.

<sup>15</sup> Polaski (2006).

<sup>16</sup> En cambio, la UE prevé poner en marcha, en colaboración con la OIT, un proyecto de cooperación técnica sobre derechos laborales en el Viet Nam antes de la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Vietnam.

<sup>17</sup> OIT (2016).

<sup>18</sup> Van den Putte (2015); OIT (2016).

<sup>19</sup> Van den Putte (2015).



Aunque es difícil atribuir los resultados positivos únicamente al Acuerdo, los siguientes ejemplos ilustran su importancia.

- La publicación de un informe en el que se alegaban infracciones cometidas, tales como el impago de salarios, la trata de personas y el trabajo forzoso en el sector textil en Jordania, contribuyó notablemente, según las partes interesadas, a intensificar el compromiso gubernamental de abordar las preocupaciones laborales en Jordania<sup>20</sup>.
- Sobre la base de las conclusiones de este informe, la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) presentó una reclamación al amparo de la disposición laboral. Aunque esta iniciativa no activó el mecanismo de solución de diferencias, sirvió para fortalecer el diálogo intergubernamental a través de la formación de un grupo de trabajo.
- Las reivindicaciones de la sociedad civil, denunciando las infracciones, junto con el diálogo intergubernamental, contribuyeron a elevar la importancia de las preocupaciones laborales en el sector exportador de Jordania. Como signo de la mayor firmeza de su compromiso, el Gobierno jordano elaboró un plan de acción laboral centrado en potenciar la capacidad técnica de vigilancia y ejecución.
- Además, por lo que respecta al aumento de la capacidad técnica, el Ministerio de Trabajo de Jordania ha contratado y formado a nuevos inspectores de trabajo y ha adoptado otras medidas, como los incentivos monetarios para los inspectores, con el objeto de fomentar la eficiencia y la profesionalidad.

## Conclusiones

La decisión de las partes respecto de los mecanismos de política laboral más convenientes para promover las normas del trabajo en el marco de los acuerdos comerciales debería adoptarse, en última instancia, caso por caso. Por ejemplo, si el principal obstáculo para mejorar los derechos laborales o las condiciones de trabajo se sitúa en el nivel de la administración pública, suelen incluirse mecanismos como las prescripciones previas a la ratificación, la cooperación técnica y la solución de diferencias. En cambio, en vez de incidir en la capacidad de la administración pública, algunos mecanismos generan incentivos y desincentivos directamente en el ámbito de las empresas.

Cada uno de los enfoques tiene sus contrapartidas. Por ejemplo, los mecanismos centrados en el ámbito de la empresa pueden generar resultados rápidos, pero quizá no abordan otros problemas subyacentes potenciales relacionados con las continuas infracciones, como la debilidad de las instituciones nacionales. Idealmente, los mecanismos de política deberían complementarse entre sí de un modo que generase efectos a corto y largo plazo. En este sentido, el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil podría ser un factor importante para lograr un cambio duradero y endógeno.

## Bibliografía citada

Aissi, J., Peels, R., y Samaan, D. Próxima publicación. «Evaluating the effectiveness of labour provisions in trade agreements – a synthesis», *International Labour Review*.

Bazillier, R. y Rana, A.T. Próxima publicación. *Social clauses in free-trade agreements: An efficient tool to improve labor standards?* Disponible en: [http://www.rdw2015.org/uploads/submission/presentation/145/bazillier\\_rana\\_slides.pdf](http://www.rdw2015.org/uploads/submission/presentation/145/bazillier_rana_slides.pdf) [23 Feb. 2017].

Campling, L., Harrison, J., Richardson, B., y Smith, A. Próxima publicación. «Working Beyond the Border? A New Research Agenda for the Evaluation of Labour Standards in EU Trade Agreements», *International Labour Review*.

<sup>20</sup> Sibbel (2010); OIT (2016).

- Delpech, Q. 2013. *The effects of the promotional dimension of the labour provisions in trade agreements: The case of CAFTA-DR*, ILO Research Department Background Paper (Ginebra). Manuscrito inédito.
- 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. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2559639> [27 de enero de 2017].
- Häberli, C., Marion, J., y Monteiro, A. 2012. *Regional trade agreements and domestic labour market regulation*, ILO Employment Working Paper No. 120.
- Kim, M. 2012. «Ex Ante Due Diligence: Formation of PTAs and Protection of Labor Rights», *International Studies Quarterly*, vol. 56, núm. 4, págs. 704-719.
- Nolan García, K.A. 2009. *Transnational advocacy and labor rights conditionality in the international trading order*. Tesis doctoral presentada en la University of New Mexico. Disponible en: <http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10329/Nolan%20Garcia%20FinalMS%20PDF%20VERSION%20Oct%206%202009.pdf?sequence=1> [27 de enero de 2017].
- 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).
- Polaski, S. 2003. «Protecting Labor Rights through Trade Agreements: An Analytical Guide», *UC Davis Journal of International Law & Policy*, vol. 10, núm. 13.
- . 2006. «Combining global and local forces: the case of labor rights in Cambodia», en *World Development*, vol. 34, núm. 5, págs. 919-932.
- 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.
- Raess, D. y Sari, D. Próxima publicación. *A 'social clause' through the back door? Labor provisions in preferential trade agreements*.
- Samaan, D. y López, M.E. Próxima publicación. *The effectiveness of labour provisions in reducing the gender wage gap*, Working Paper (Ginebra, OIT).
- Sibbel, L. 2010. *The labour provisions in the US– Jordan Free Trade Agreement: Impact and lessons learnt*. American Bar Association. Disponible en: <http://apps.americanbar.org/labor/intlcomm/mw/papers/2010/pdf/sibbel.pdf> [27 de enero de 2017].
- Van den Putte, L. 2015. «Involving civil society in social clauses and the decent work agenda», en *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2, págs. 221-235.
- Vogt, J. 2014. «Trade and investment arrangements and labor rights», en L. Blecher, N.K. Stafford y G. Bellamy (directores de la publicación): *Corporate responsibility for human rights impact: new expectations and paradigms* (Washington, American Bar Association).
- Wells, D. 2006. «"Best Practice" in the Regulation of International Labor Standards: Lessons of the U.S.–Cambodia Textile Agreement», *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 27, núm. 3.

## Bibliografía complementaria

- Baser, H. y Morgan, P. 2008. *Capacity, Change and Performance Study Report*, ECDPM Discussion Paper No. 59B.
- 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*. World Bank Publications.



Government Accountability Office, Estados Unidos. 2014. *Report to congressional requesters, free trade agreements: U.S. partners are addressing labor commitments, but more monitoring and enforcement are needed*. GAO-15-160. Disponible en: <http://www.gao.gov/assets/670/666787.pdf> [27 de enero de 2017].

Kucera, D. 2007. *Qualitative indicators of labour standards: Comparative methods and applications*. Social Indicators Research Series (Springer).

Luce, S. y Turner, L. 2012. *Pre-Ratification effects of U.S. trade agreements on labor standards*, IILS Background Paper (Ginebra). Manuscrito inédito.

Manski, C.F. 1995. *Identification problems in the social sciences* (Cambridge, MA, Harvard University Press).

Peels, R. y Fino, M. 2015. «Pushed out the door, back in through the window: The role of the ILO in EU and US trade agreements in facilitating the decent work agenda», *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2.

Siročn, J.M., Arestoff-Izzo, F., Bazillier, R., Duc, C. y Granger-Sarrazin, C. 2008. *The use, scope and effectiveness of labor and social provisions and sustainable development aspects in bilateral and regional free trade agreements*. Comisión Europea.

Smith, A., Barbu, M., Campling, L., Harrison, J., y Richardson, B. 2015. «Global value chains and labour standards in European Union FTAs», nota conceptual presentada en el taller titulado «Working beyond the border: European Union trade agreements and labour standards», celebrado en la OIT (22 de septiembre).

## CAPÍTULO 5

### PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES\*

#### Resumen

- Algunos países han establecido mecanismos consultivos para involucrar a las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, en la aplicación de las disposiciones laborales en el marco de los acuerdos comerciales. Esos mecanismos consisten en estructuras consultivas permanentes, mecanismos específicos de cada acuerdo y mecanismos que dan cabida a segmentos más amplios de la sociedad civil y a la ciudadanía en general.
- Los datos indican que la participación de los interlocutores sociales, al aumentar la sensibilización pública respecto de las cuestiones laborales, al impulsar el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil y al incorporar las cuestiones laborales al programa político, puede favorecer un entorno más tendente a mejorar las normas del trabajo a largo plazo.
- La eficacia será mayor si los mecanismos de diálogo están más institucionalizados y si se exige a los gobiernos una rendición de cuentas más estricta ante dichos mecanismos.

#### ¿Por qué deben participar los interlocutores sociales en los acuerdos comerciales?

De un tiempo a esta parte se reconoce que la participación de los interlocutores sociales es un elemento importante en la negociación y aplicación de los acuerdos comerciales<sup>1</sup>. En cierta medida, esta tendencia tiene su origen en la ampliación del objeto de reglamentación abarcado por los acuerdos comerciales (véase el recuadro 5.1), que a menudo comprenden no solo las normas del trabajo, sino también la protección medioambiental y las normas de calidad de los alimentos, junto a otras cuestiones reglamentarias<sup>2</sup>.

Por lo que atañe a las cuestiones laborales, se han adoptado varias medidas destinadas a contar con la participación de los interlocutores sociales en la aplicación de las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales. Se trata de medidas como los mecanismos de diálogo a nivel nacional (por ejemplo, a través de la creación de grupos nacionales consultivos o grupos consultivos internos) y los foros de la sociedad civil. No obstante, los defensores de los trabajadores y otras partes interesadas han expresado su decepción por la escasa transparencia del proceso de formulación de políticas y por la limitada participación a nivel general.

A este respecto cabe plantear algunas preguntas importantes: ¿cuáles son los distintos enfoques adoptados por los países, y cuál es la eficacia de estos mecanismos en cuanto a la mejora de las normas del trabajo?

\* Lore Van den Putte, Centre for EU Studies, Ghent University (adaptado por el Departamento de Investigaciones de la OIT).

<sup>1</sup> Spalding (2007), Maes (2009), Nolan García (2011), Bartels (2012), Orbie *et al.* (2016), OIT (2013), Van den Putte (2015).

<sup>2</sup> OIT (2016).

## Recuadro 5.1 Evolución de la participación de las partes interesadas en los acuerdos comerciales

Durante los dos últimos decenios, se han ido ampliando progresivamente las referencias a la participación de las partes interesadas en los textos de los acuerdos comerciales. Por ejemplo, el Acuerdo entre la UE y Sudáfrica (2000) promueve el diálogo, si bien no especifica ningún mecanismo para encauzarlo. En cambio, los acuerdos comerciales más recientes suscritos por la UE establecen mecanismos de la sociedad civil tanto a nivel nacional como conjunto. En los acuerdos comerciales suscritos en el marco de un Acuerdo de Asociación más amplio se establecen también mecanismos de la sociedad civil con respecto al conjunto del acuerdo, además de los previstos para el pilar del comercio. Es el caso del Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania (2016)<sup>1</sup>, que también dedica un capítulo completo a lo que se denomina «cooperación de la sociedad civil».

Por lo que respecta a los acuerdos comerciales estadounidenses y canadienses, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que data de 1994, sentó un precedente en cuanto a su ejecución y a la participación de los actores no estatales, pues introducía elementos que reaparecen en acuerdos posteriores, entre los que se incluyen mecanismos de presentación de informes, diálogo y rendición de cuentas.

En otros acuerdos posteriores estadounidenses y canadienses, como los suscritos entre los Estados Unidos y Jordania (2001) o entre el Canadá y Chile (1997), la participación de las partes interesadas se circunscribe a la posibilidad de establecer grupos consultivos.

Los acuerdos más recientes, como los que vinculan al Canadá con Costa Rica (2002) y a los Estados Unidos con Chile (2004), y los sucesivos acuerdos estadounidenses y canadienses también prevén procedimientos para la presentación de comunicaciones públicas. Las administraciones están obligadas a acusar recibo de dichas comunicaciones, a examinarlas y a mantener informados a los petionarios sobre su tramitación.<sup>2</sup>

En el caso de los Estados Unidos, también se añadieron disposiciones relativas a la participación de las partes interesadas en la cooperación para el desarrollo –por ejemplo, en el CAFTA–DR (2004)– y se habilitaron canales de diálogo (reuniones públicas) que no se preveían en los acuerdos anteriores. El Acuerdo de Asociación Transpacífico, aún no ratificado, impone a cada una de las partes la obligación de mantener o establecer grupos consultivos nacionales y de celebrar consultas con ellos.

A partir del Acuerdo de Comercio entre el Canadá y el Perú (2009), los acuerdos canadienses contienen también disposiciones relativas a la participación en la cooperación para el desarrollo. El Acuerdo de Cooperación laboral entre el Canadá y Honduras (2014) obliga a las partes a establecer grupos consultivos nacionales o a consultar a los grupos consultivos existentes.

<sup>1</sup> La zona de libre comercio de alcance amplio y profundo está operativa desde enero de 2016. <sup>2</sup> En el caso de la UE, no se prevé ese procedimiento de comunicación. No obstante, las partes interesadas pueden participar en la resolución de conflictos, por ejemplo, interviniendo durante las consultas entre representantes gubernamentales o a través

del grupo de expertos (véanse, por ejemplo, los artículos 13.14 y 13.15 del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea y los artículos 16(5) y 17(9) del capítulo de comercio y desarrollo sostenible del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Vietnam).

## ¿Cuáles son los mecanismos de diálogo previstos en los acuerdos comerciales para involucrar a los interlocutores sociales?

Los modelos de participación de los interlocutores sociales pueden variar enormemente de un país a otro y en función de los tipos de acuerdos suscritos.

La participación puede encauzarse a través de comités permanentes, como el Comité Consultivo Nacional sobre las Disposiciones Laborales de los Acuerdos de Libre Comercio de los Estados Unidos, que depende del Departamento de Trabajo estadounidense, o a través de mecanismos más específicos de los acuerdos, como los grupos nacionales consultivos de la UE. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) actúa como la secretaría de los grupos nacionales consultivos.

Por lo que respecta al grado de inclusión, los órganos consultivos pueden dirigirse a un colectivo concreto, como las organizaciones de los trabajadores, o pueden ser más amplios y dar cabida a las voces de los trabajadores, los empleadores y otras partes interesadas, como los consumidores, las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos o del medio ambiente, entre otros organismos.

Además, algunos acuerdos establecen mecanismos transnacionales que prevén la creación de un foro de encuentro de los interlocutores sociales de ambos países, como el Foro de la Sociedad Civil en el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República de Corea y otros acuerdos comerciales recientes de la UE.

La constitución de órganos consultivos es obligatoria en algunos casos, como en los acuerdos más recientes de la UE, mientras que en otros es voluntaria.

Por último, la participación puede servir para intercambiar información, escuchar a los interlocutores sociales y exigir una rendición de cuentas más estricta a través de mecanismos que ofrecen datos sobre cómo se tienen en cuenta las opiniones.

### *Comités permanentes de las partes interesadas*

Los países aplican distintos métodos para contar con la participación de las partes interesadas. En los siguientes párrafos se establece una distinción entre los modelos del Canadá, la UE y los Estados Unidos (véase el cuadro 5.1).

En el caso de los Estados Unidos, el órgano consultivo principal que examina la ejecución de las disposiciones

**Cuadro 5.1 Mecanismos institucionales para la participación en los acuerdos de comercio**

País	Fase de aplicación	Caracterización general
<b>Estados Unidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité Consultivo Nacional Permanente</li> <li>Se facilita información a los colectivos interesados y se consulta su opinión; mecanismo de interacción para las comunicaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enfoque muy institucionalizado por grupos de colectivos interesados (por ejemplo, sindicatos)</li> <li>Se facilita información a los colectivos interesados y se consulta su opinión</li> <li>Elementos de rendición de cuentas (limitados en la práctica)</li> </ul>
<b>UE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El órgano permanente de la UE (el Comité Económico y Social Europeo) participa en la creación de grupos nacionales consultivos</li> <li>Creación obligatoria de órganos consultivos y promoción del diálogo entre la sociedad civil de ambas partes</li> <li>Se facilita y se obtiene información a través del mecanismo de observaciones del grupo nacional consultivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se hace uso de los mecanismos transnacionales y específicos de cada acuerdo (grupos nacionales consultivos, plataforma de la sociedad civil)</li> <li>Se facilita información a los colectivos interesados y se consulta su opinión</li> <li>Elementos de rendición de cuentas (limitados en la práctica)</li> </ul>
<b>Canadá</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismo permanente existente pero no activo (Consejo Consultivo sobre el Lugar de Trabajo y los Asuntos Laborales)</li> <li>Mecanismo de interacción para las comunicaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aunque existe un mecanismo, su uso es escaso en la práctica</li> </ul>

laborales es el Comité Consultivo Nacional sobre las Disposiciones Laborales de los Acuerdos de Libre Comercio de los Estados Unidos, que depende del Departamento de Trabajo estadounidense y se reúne una o dos veces al año desde 2011. No se trata de un mecanismo vinculado a uno o varios acuerdos concretos, sino que engloba a todos los acuerdos comerciales estadounidenses que contienen disposiciones laborales.

En la UE, el CESE se reúne periódicamente y está compuesto de forma equilibrada por representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios y «otros grupos de interés».

En el Canadá hay un órgano permanente, el Consejo Consultivo sobre el Lugar de Trabajo y los Asuntos Laborales, en el que pueden examinarse cuestiones laborales internacionales relativas al comercio. Sin embargo, no ha vuelto a reunirse desde 2012.

### *Comités consultivos específicos de los acuerdos*

La UE establece grupos nacionales consultivos específicos para cada acuerdo. El Grupo Nacional Consultivo constituido en el marco del acuerdo entre la UE y la República de Corea (2011) es el primero de este tipo y se ha reunido varias veces al año desde 2012. En el marco de los sucesivos acuerdos suscritos desde entonces por la UE, los respectivos grupos nacionales consultivos han acometido progresivamente su labor.

### *Diálogo transnacional de la sociedad civil*

Los acuerdos comerciales de la UE suelen establecer mecanismos transnacionales en forma de comités consultivos conjuntos, foros de la sociedad civil o ambos tipos de órganos, en los cuales están representadas las partes interesadas de todos los interlocutores comerciales. La consecución de estos mecanismos no siempre ha sido sencilla en el pasado y el establecimiento de comités consultivos conjuntos ha tropezado con algunos escollos.

### *Hacia una rendición de cuentas más estricta*

Las funciones y los derechos conferidos a las partes interesadas en el marco de estos mecanismos abarcan desde la facilitación de información a dichos colectivos y la expresión de sus opiniones, hasta disposiciones que establecen de forma expresa tales funciones y derechos.

Aparte de informar y consultar a las partes interesadas durante los procesos de aplicación, la UE y los Gobiernos canadiense y estadounidense se han comprometido a responder a las consultas y peticiones de las partes interesadas. Estos compromisos se plasman sobre todo en algunos acuerdos recientes de la UE. Las cláusulas de rendición de cuentas en los acuerdos estadounidenses, aunque son similares, presentan una formulación menos estricta.

A pesar de que los acuerdos comerciales suscritos por el Canadá, la UE y los Estados Unidos obligan a los gobiernos a atender las peticiones, los interlocutores sociales sostienen que no hay suficientes mecanismos formales de respuesta.

No obstante, los acuerdos canadienses y estadounidenses contienen un procedimiento de comunicación pública por el que las administraciones pertinentes están obligadas a acusar recibo de las comunicaciones presentadas por el público, a examinarlas y a mantener informados a los peticionarios sobre su tramitación. En los acuerdos comerciales suscritos por la UE no se prevé tal proceso de comunicación.

### **¿Cuál ha sido la eficacia con respecto a la mejora de las normas de trabajo?**

Es difícil evaluar si los mecanismos de consulta han sido eficaces para promover, aplicar y hacer cumplir las normas de trabajo. Se han observado, no obstante, algunos resultados, sobre todo en forma de mayor concienciación pública sobre las cuestiones laborales, un diálogo social más fluido y una capacidad reforzada para incluir las cuestiones laborales en el programa político.

En el caso de los Estados Unidos, la repercusión de su mecanismo nacional de participación de la sociedad civil consiste, principalmente, en la intensificación del diálogo nacional y de la cooperación entre las partes interesadas de la sociedad civil y entre estos y el Gobierno.

Por ejemplo, el Comité Consultivo Nacional ha impulsado la cooperación entre las organizaciones de trabajadores y empresarios en relación con la cadena de suministro en los países del Golfo.

Además, el mecanismo estadounidense ha dado otros frutos, como una mayor concienciación pública respecto de las cuestiones laborales, gracias a la información que se facilita a las organizaciones de trabajadores con respecto a las actuaciones en las causas interpuestas al amparo de los acuerdos comerciales estadounidenses.

En el caso de la UE, los efectos de la participación de la sociedad civil son más acusados en el contexto transnacional.

Por ejemplo, en el marco del acuerdo suscrito con la República de Corea, se considera que el mecanismo transnacional fue un factor de presión determinante que indujo al Gobierno a cambiar la composición del Grupo Nacional Consultivo para que tuviera una mayor representatividad. Esto dio lugar a un diálogo más fluido entre el Gobierno de la República de Corea y las organizaciones de la sociedad civil.

Al emitir recomendaciones conjuntas, los participantes en el mecanismo transnacional han elevado ciertas cuestiones al programa político de las dos partes firmantes del acuerdo. Además, al recabar la atención de los medios de la República de Corea, el mecanismo ha contribuido a aumentar la concienciación pública sobre las cuestiones laborales.

En el caso del Canadá, parece que la implicación del Gobierno y de la sociedad civil ha sido menos intensa de lo deseable. La causa radica en varios factores, entre los que se podría destacar el uso relativamente limitado del mecanismo existente, una sensación generalizada de lo que podríamos denominar como «fatiga de la sociedad civil» y un escaso seguimiento.

Un ejemplo paradigmático, a este respecto, son los informes periódicos de derechos humanos previstos en el acuerdo de comercio entre el Canadá y Colombia, dado que algunas organizaciones cuestionaron la credibilidad de todo el proceso y se negaron a participar.

## ¿En qué esferas se puede mejorar?

A pesar de que los mecanismos de la sociedad civil aquí examinados han contribuido a crear un entorno general más orientado a promover las normas del trabajo, podrían adoptarse medidas para mejorar su eficacia.

En concreto, para seguir obteniendo resultados tangibles, los responsables de la formulación de políticas podrían sopesar la introducción de dos mejoras específicas.

Para empezar, habría que hacer un mayor esfuerzo para asegurar la regularidad y la continuidad de los mecanismos, impidiendo que quedasen inactivos por una sobredeterminación del contexto político general.

Además, es necesario mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos en relación a los mecanismos. A tal efecto, las administraciones podrían comprometerse a informar sobre cómo se reflejan las opiniones de los interlocutores sociales y de otras partes de la sociedad civil en la ejecución de las políticas y a habilitar los mecanismos necesarios para ello.



## Bibliografía citada

- Bartels, L. 2012. *The role of civil society in monitoring free trade agreements* (Comité Económico y Social Europeo).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).
- Maes, M. 2009. «Civil society perspectives on EU-ASIA free trade agreements», *Asia Europe Journal*, vol. 7, págs. 97-107.
- Nolan Garcia, K.A. 2011. «Transnational advocates and labor rights enforcement in the North American Free Trade Agreement», *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 2, págs. 29-60.
- Orbie, J., Martens, D., y Van den Putte, L. 2016. *Civil society meetings in European Union trade agreements: Features, purposes, and evaluation*, Centre for the Law of EU External Relations (CLEER).
- Spalding, R.J. 2007. «Civil society engagement in trade negotiations: CAFTA opposition movements in El Salvador», *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 4, págs. 85-114.
- Van den Putte, L. 2015. «Involving civil society in social clauses and the decent work agenda», en *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2, págs. 221-235.

## Bibliografía complementaria

- Del Felice, C. 2012. «Transnational activism and free trade. Exploring the emancipatory potentials of global civil society», *Voluntas*, vol. 23, págs. 302-327.
- Keck, M.E. y Sikkink, K. 1999. «Transnational advocacy networks in international and regional politics», *International Social Science Journal*, vol. 51, núm. 159, págs. 89-101.
- Lukas, K. y Steinkellner, A. 2010. *Social standards in sustainability chapters of bilateral free trade agreements* (Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights).
- 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.
- Van den Putte. *Assessing the involvement of civil society in the implementation of social provisions in trade agreements: Empirical findings from Canada, the US and the EU*, ILO Background Paper.