

Lazo Grandi, Pablo

Research Report

Los acuerdos comerciales y su relación con las normas laborales: Estado actual del arte

Issue Paper, No. 5

Provided in Cooperation with:

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva

Suggested Citation: Lazo Grandi, Pablo (2009) : Los acuerdos comerciales y su relación con las normas laborales: Estado actual del arte, Issue Paper, No. 5, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70313>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

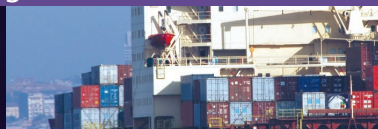
You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ICTSD EPAs and Regionalism Series



Los acuerdos comerciales y su relación con las normas laborales



Estado actual del arte

Por Pablo Lazo Grandi



International Centre for Trade
and Sustainable Development

Documento de Fondo No. 5

Los acuerdos comerciales y su relación con las normas laborales

Estado actual del arte

Por Pablo Lazo Grandi



Publicado por

El Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible - International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)

International Environment House 2

7 Chemin de Balexert, 1219 Ginebra, Suiza

Tel: +41 22 917 8492

Fax: +41 22 917 8093

E-mail: ictsd@ictsd.ch

Internet: www.ictsd.org

Presidente Ejecutivo:

Ricardo Meléndez-Ortiz

Director de Programas:

Christophe Bellmann

Director Adjunto de Programas:

David Vivas-Eugui

Gerente de Programa:

El-Hadji Diouf

Oficial de Programa:

Maximiliano Chab

Reconocimientos:

El autor quisiera agradecer a Maximiliano Chab, David Vivas-Eugui y Manuela Tortora por su apoyo y comentarios.

Pablo Lazo Grandi, Responsable de Asuntos Laborales y de Sociedad Civil, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Para mayor información sobre el programa de ICTSD sobre EPAs y Regionalismo: www.ictsd.org.

El ICTSD agradece todos los comentarios sobre este documento. Por favor enviarlos a: Maximiliano Chab, mchab@ictsd.ch.

Citación: Lazo Grandi Pablo, (2009). *Los Acuerdos comerciales y su relación con las Normas Laborales. Estado Actual del Arte*, Documento de Fondo No.5, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland.

Copyright © ICTSD, 2009. El ICTSD autoriza la utilización y reproducción de este documento para actividades académicas y/o sin fines de lucro.

Las opiniones expresadas en este documento corresponden a los autores y no reflejan las opiniones de ICTSD y de otras instituciones donantes.

Este trabajo está bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0. Para ver una copia de esta licencia, visitar: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/> o envíe una carta a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.

ISSN 2071-5952

TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE ACRÓNIMOS	vi
PREFACIO	vi
RESUMEN EJECUTIVO	viii
INTRODUCCIÓN	1
1. ORIGENES Y ANTECEDENTES	2
2. GINEBRA, COPENHAGUE, SINGAPUR Y NUEVA YORK	4
3. NORMAS LABORALES Y BILATERALISMO	8
3.1. La trayectoria de EEUU	8
3.2. Experiencia de Canadá	13
3.3. Contexto Asiático.	14
3.4. Unión Europea	16
3.5. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	24
3.6. Comunidad Andina de Naciones (CAN)	25
3.7. Comunidad de Países del Caribe (CARICOM).	26
3.8. América Central	26
3.9. África	27
3.10. Experiencia de Chile	27
4. CONTENIDO DE LOS ACUERDOS	39
5. EL SOFT LAW	41
5.1. El Pacto Global de Naciones Unidas	41
5.2. ISO 26.000 sobre responsabilidad social	42
6. LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS	44
7. EL ROL DE OIT EN EL NUEVO ESCENARIO	45
8. IMPLICANCIAS PARA LOS PAISES EN DESARROLLO	48
9. COMENTARIOS Y CONCLUSIONES FINALES	51
NOTAS	54
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60
ANEXO CUADRO COMPARATIVO DE MODELOS DESTACADOS ⁷⁴	62

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AA	Acuerdo de Asociación
ABPC	Acuerdo Bipartidista sobre Política Comercial
ACLAN	Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte
ACL CC	Acuerdo de Cooperación Laboral Canadá-Chile
ACLCP	Acuerdo de Cooperación Laboral Canadá - Perú
AFL-CIO	<i>The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations</i> (La Federación estadounidense de trabajadores y el Congreso de organizaciones industriales)
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APC	Acuerdo de Promoción Comercial EEUU Perú
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico
CA	Consejo de Administración
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CARIFORUM	Comunidad de Países del Caribe y República Dominicana
CEACP	Comunidad de Estados de África, Caribe y Pacífico
CEE	Comunidad Económica Europea
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CSI	Confederación Sindical Internacional
ECOSOC	Comité Económico y Social de Naciones Unidas
EEUU	Estados Unidos de América
FCES	Foro Consultivo Económico y Social (del MERCOSUR)
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo general sobre comercio y aranceles aduaneros)
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MOU	Memorándum de Entendimiento en Cooperación Laboral entre las Partes del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIC	Organización Internacional de Comercio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización no Gubernamental
OMC	Organización Mundial de Comercio
PACTO	El Pacto Global de Naciones Unidas (<i>Global Compact</i>)
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SA	Social Accountability
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias

TLC	Tratado de libre comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en ingles)
TLCCP	Tratado de Libre Comercio Canadá -Perú
TPA	<i>Trade Promotion Authority</i> (Potestad para promover el comercio)
TRANSPACIFICO	Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica
UE	Unión Europea
USTR	<i>United States Trade Representative.</i> (Oficina del Representante Comercial de EEUU)

PREFACIO

Los acuerdos regionales de comercio (ARC) se han convertido en moneda de uso corriente en el escenario del comercio internacional. Su número se ha incrementado de manera significativa en años recientes a medida que los países Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) continúan buscando negociar estos acuerdos. Alrededor de 200 de ellos han sido notificados a la OMC, aunque este número ciertamente puede ser mayor ya que algunos de ellos nunca son comunicados a las entidades multilaterales y muchos otros se encuentran en proceso de negociación. Como consecuencia de esto, el intercambio comercial está cada vez más abarcado por estos convenios, lo que hace que muchos analistas sostengan que los ARC se están convirtiendo en la norma, en vez de ser la excepción.

Muchos pactos regionales incluyen obligaciones que van más allá de los compromisos multilaterales existentes, y otros incluyen temas que aún no han sido agregados en la OMC, tales como políticas de inversión y competencia, así como asuntos laborales y ambientales. Los acuerdos regionales y bilaterales entre países con distintos grados de desarrollo se han convertido en moneda corriente, al igual que lo han sido los intentos por formar áreas económicas que incluyan a toda una región con el consecuente desmantelamiento de las barreras comerciales y de inversión.

Los efectos de los ARC en el sistema de comercio multilateral son, sin embargo, aún poco claros; tampoco es claro el impacto en el comercio y el desarrollo sostenible. Los ARC representan un alejamiento del principio de no-discriminación de la OMC, y hacen que las reglas de comercio global sean menos transparentes, ya que los comerciantes se encuentran sujetos a múltiples requerimientos que a veces entran en conflicto entre sí. Esto ocurre frecuentemente en relación con las reglas de origen, las cuales pueden ser extremadamente complejas y a menudo presentan diferencias en acuerdos realizados por los mismos países. Además, la hipótesis que sostiene que los acuerdos OMC-plus favorecen el desarrollo sustentable está lejos de ser comprobada; tampoco resulta obvio si los ARC favorecen el comercio o, por el contrario, lo obstruyen.

Sin embargo, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo continúan involucrándose en negociaciones de ARC, y esta tendencia parece haberse intensificado recientemente debido al lento ritmo de progreso en las negociaciones de la Ronda de Doha. Los países sienten la presión de la competencia debido a la liberalización regional y por lo tanto aceleran la búsqueda de nuevos mercados. En consecuencia, mientras que la mayoría de los países sigue declarando formalmente su adhesión al sistema multilateral de comercio y a la exitosa conclusión de las negociaciones de Doha, para muchos siguen primando los tratados bilaterales. Algunos países han concluido tantos ARC que su puesta en práctica a nivel multilateral se está convirtiendo en poco más que una propuesta teórica.

Consecuentemente, la principal inquietud de aquellos que analizan y practican el comercio es lograr una mejor comprensión del funcionamiento de los ARC y su impacto en el sistema multilateral de comercio. Las actuales reglas de la OMC sobre acuerdos regionales, la mayoría escritas a finales de la década del 40, no parecen estar bien dotadas para lidiar con la red de ARC existente hoy en día. Los economistas discuten si los ARC crean u obstruyen el comercio, y los politólogos tratan de explicar el resurgimiento de los ARC con una mezcla de consideraciones de índole económica, política y de seguridad. En algunos casos, el temor a perder las preferencias comerciales existentes es el fundamento para comenzar negociaciones de ARC, como es en el caso de las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica entre la Unión Europea y sus ex colonias en África, el Caribe y el Pacífico. A muchos les preocupa el impacto sistémico de los ARC y discuten si deben ser considerados la piedra angular sobre la que se asienta un sistema internacional de comercio más fuerte y libre o, por el contrario, un obstáculo que pone trabas a las reglas y disciplinas multilaterales.

La relación dinámica entre los ARC y la OMC puede ser interpretada de múltiples maneras. Sin embargo, lo que es indudable es que los ARC están aquí para quedarse y que su número continuará aumentando en los próximos años. Ellos ya constituyen una parte integral de la estructura del comercio internacional e influyen en el comportamiento de gobiernos y comerciantes. Estos acuerdos coexisten con el sistema multilateral de comercio y lo afectan en formas que todavía no han sido cabalmente comprendidas. Las reglas regionales a menudo reproducen disciplinas multilaterales, pero a veces van más allá al profundizar algunos compromisos, con incidencias sobre el desarrollo sustentable que deben ser destacadas. Y es posible que algunas disciplinas regionales terminen teniendo un lugar en el marco multilateral.

Por estas razones, el Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sustentable (ICTSD, por sus siglas en inglés) ha decidido iniciar un programa de investigación, formación y diálogo cuyo propósito principal es contribuir a llenar este vacío de conocimiento y obtener una mejor comprensión de la cambiante realidad de los ARC y su interacción con el sistema de comercio multilateral.

Este estudio, titulado Los Acuerdos comerciales y su relación con las Normas Laborales. Estado Actual del Arte, escrito por Pablo Lazo Grandi, es parte de este programa. Este estudio provee una reseña política y legal de cómo los estándares internacionales laborales fueron introducidos y cómo ellos han evolucionado en el campo del comercio internacional. El autor analiza las nuevas negociaciones y tendencias en el comercio y los estándares laborales a nivel multilateral, regional y bilateral.

El objetivo de este estudio es ofrecerle a los gobiernos de países en desarrollo y a otras partes interesadas directrices generales acerca de cómo abordar estos temas en negociaciones internacionales, con especial énfasis en ARC, y tomando en cuenta la experiencia de países como Chile que ya han negociado numerosos acuerdos de este tipo.

Muchos de estos acuerdos contienen cláusulas básicas similares que incluyen objetivos, alcances y estándares internacionales mínimos. Hay también un cierto nivel de divergencia en estos acuerdos, especialmente con relación a obligaciones específicas, normas para su cumplimiento y cláusulas para la resolución de controversias. En algunos casos, los países adoptaron reglas para la cooperación y programas para mejorar su capacidad de inspección y control.

El autor concluye que podría haber claros beneficios al introducir estándares laborales en los ARC y brinda ciertas recomendaciones en cuanto a la política a seguir por los países en desarrollo de manera de puedan sacar partido de estas normas.

Es nuestro deseo que los estudios de esta serie contribuyan a esclarecer algunas de las muchas preguntas que surgen de los ARC, así como a lograr un mejor entendimiento del funcionamiento de ellos y su interacción con el sistema multilateral de comercio.



Ricardo Meléndez-Ortiz
Presidente Ejecutivo, ICTSD

RESUMEN EJECUTIVO

A raíz del reciente desarrollo que ha experimentado la evolución de los tratados o acuerdos bilaterales en la agenda comercial internacional, y particularmente de la Unión Europea (UE) y de Estados Unidos (EEUU), se ha apreciado una modificación del modelo planteado por esas potencias a sus socios comerciales en diversas materias. Una de ellas es el tratamiento de los temas laborales, en cuanto a los compromisos asumidos y en cuanto a los mecanismos de control o de cumplimiento de lo acordado.

El objetivo específico del trabajo es analizar, sobre la base de una visión histórica inicial, cuáles son los modelos jurídico-institucionales que se desarrollan a la hora actual y las tendencias que se desprenden hacia el futuro.

Para apreciar la importancia de esos cambios, nos hemos remontado a los antecedentes de la discusión del vínculo del comercio internacional y las normas laborales, pasando por una muy somera revista a los acontecimientos del siglo XX en relación a la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, el fallido intento de creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC) hacia 1948, la aparición del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) en 1993 y la creación de la OMC en 1994.

Luego se analizan los principales resultados de los debates multilaterales de la OIT en Ginebra, en 1994; de la Cumbre Mundial de Jefes de Estado en Copenhague en 1995; de la Conferencia Internacional del Trabajo de OIT en Ginebra de 1998; de la Conferencia de Ministros de Comercio de Singapur en 1996 (la primera de la OMC)¹; del Comité Económico y Social de Naciones Unidas en Nueva York en 2005 y 2006, y finalmente en la sede de OIT en Ginebra en 2008, los que fueron creando consensos básicos que en materia laboral debían acompañar las agendas del comercio internacional, del crecimiento y del desarrollo con una preocupación respecto de los temas sociales, en especial el cumplimiento de normas laborales fundamentales, el empleo y el trabajo decente.

Acto seguido, el trabajo describe la forma en que los temas laborales han sido abordados en la agenda de los acuerdos bilaterales con contenido comercial, sean éstos acuerdos de asociación (AA), tratados de libre comercio (TLC) o procesos de integración. Se analizan las más diversas experiencias incluidos procesos de integración con algún mayor detalle en el caso de MERCOSUR.

Dentro de estos procesos merecen destacarse cuatro modelos para tratar el vínculo entre comercio y trabajo por su importancia relativa: el modelo de EEUU cuya trayectoria se había iniciado unilateralmente con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Este modelo se plasma en un primer acuerdo suscrito entre EEUU, Canadá y México en 1993, paralelo al TLC entre esos países y, luego de diversas evoluciones, pasando por las experiencias con Jordania y Camboya, se asienta después de la *Trade Promotion Authority* (TPA) de 2002 y da paso a una serie de acuerdos iniciada con Chile y con Singapur en 2003. La última formulación de esta serie está en el Acuerdo que alcanzó EEUU con Perú, renegociado con posterioridad al Acuerdo Bipartidista de Política Comercial producido al interior del Congreso de EEUU en el año 2007 para facilitar la aprobación del tratado con Perú.² En su esencia la última formulación instala obligaciones normativas respecto de los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), así como el cumplimiento de la propia legislación laboral y consagra sanciones comerciales en caso de incumplimiento, pasando por un sistema de consultas previas.

Otro modelo que ha experimentado evolución es el sostenido por Canadá, el cual consagra igualmente en su última formulación compromisos normativos y de observancia de la propia legislación del trabajo,

pero con la variante de que establece el pago de contribuciones monetarias destinadas a asegurar el cumplimiento de las normas laborales si éstas no se cumplen, manteniendo en este sentido el modelo del ACLAN. Sin embargo, las contribuciones monetarias pueden alcanzar un tope de hasta 15 millones de dólares (EEUU) anuales.

El tercer modelo examinado en detalle es el de la UE, que desarrolla una serie de acuerdos de asociación que reconocen como hitos los acuerdos de Lomé (Togo) y Cotonú (Benín), México y Chile y finalmente el acuerdo que analizamos con mayor profundidad, el de la UE con Cariforum (la Comunidad de Estados del Caribe más la República Dominicana). En síntesis, este último acuerdo desarrolla compromisos normativos más fuertes, agregando los que emanan de la agenda de trabajo decente de la OIT y los de la agenda de pleno empleo de ECOSOC y ONU de 2006 y que incorpora una fuerte participación de la sociedad civil en el control de las obligaciones de cumplimiento de las normas laborales y que, si bien somete estas últimas también al mecanismo de solución de controversias, las excluye de las sanciones comerciales.

El cuarto modelo para tratar los temas laborales a propósito de negociaciones comerciales que analizamos es el impulsado con algunas pequeñas diferencias tanto por Nueva Zelanda como también por Chile. Este modelo está basado en compromisos sustantivos pero con un enfoque de cooperación y sin sanciones comerciales. Ambos países tienen la experiencia de haber negociado, por separado, acuerdos con China y otros países asiáticos, lo que lo hace especialmente interesante. Se analiza en especial la experiencia de Chile, por ser un país en desarrollo que promueve la incorporación de los temas laborales en los acuerdos comerciales y por la característica de ser el país con mayor número de acuerdos comerciales en el plano internacional. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de Chile se analizan también las experiencias con Canadá y EEUU, que sí incorporan contribuciones monetarias y eventuales sanciones comerciales, respectivamente.

Luego se pasa revista al contenido de los acuerdos lo que debe complementarse con el análisis que contiene un cuadro comparativo de las principales experiencias y que figura en Anexo al final del trabajo.

Revisamos a continuación las principales experiencias del denominado *Soft Law*, en particular el Pacto Global de Naciones Unidas y la norma ISO 26.000 en construcción.

Finalmente, formulamos una reflexión sobre los desafíos que implica implementar los acuerdos, el rol de la OIT en los nuevos escenarios y las implicancias de este tema para los países en desarrollo. En las conclusiones procuramos una búsqueda de la filosofía y sentido sistémico de esta disciplina, así como de la tendencia que se desprende del conjunto de experiencias bilaterales y multilaterales que están a la vista y de las lecciones prácticas que de ello se desprenden para la agenda del futuro próximo y quizás de más largo plazo.

INTRODUCCIÓN

El tema del vínculo entre los acuerdos comerciales con las normas laborales se entronca con la espectacular mutación que se está produciendo a escala planetaria en relación a los medios de producción y al mundo del trabajo y que ha alterado al conjunto de las sociedades. Se trata de un proceso cuyas dos vertientes principales, la globalización económica y la revolución tecnológica han alcanzado tal vertiginosidad, especialmente con la apertura comercial y de capitales así como en materia de transportes y telecomunicaciones, que ha trastocado la economía y la sociedad mundial y cuyos principales trazos se van produciendo día a día en el plano del trabajo y el empleo.

Es así como se ha venido produciendo una clara transformación en la caracterización del empleo, de las empresas y de los trabajadores, así como en el rol del Estado, en términos tales que el empleo tiene hoy una alta rotación, *versus* el antiguo empleo prácticamente de por vida; las actividades de servicios han venido desplazando en muchos países las de actividades primarias, las empresas se han atomizado, filializado, externalizado; el trabajador muestra características duales, entre sectores altamente calificados, de ingresos crecientes y sectores sin mayor calificación, precarizados y de bajos ingresos. El Estado ha asumido un rol esencialmente regulador y fiscalizador y cada vez más subsidiario. Junto con ello, se anota un proceso de privatización, tercerización, informalización y precarización en el empleo que han generado una amplia brecha entre trabajadores calificados y de baja calificación. Si bien es cierto la reciente crisis financiera ha cuestionado el débil rol del Estado y vemos hoy que los Estados de las principales economías de mercado se hacen propietarias de grandes corporaciones, no es menos cierto que tales procesos tienen claras señales de transitoriedad y, en su esencia, la caracterización del empleo y del trabajo permanece sin grandes transformaciones.³

En este marco, y ante el lento avance de las negociaciones en un plano multilateral,

especialmente de la actual Ronda Doha, varios países y bloques han adoptado estrategias de negociación bilateral o subregional y algunos de ellos, particularmente Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) y la Unión Europea (UE) han lanzado una nueva generación de acuerdos regionales o bilaterales incluyendo temas laborales. Canadá, Nueva Zelanda y Chile también han sido demandantes en esta materia. Estas negociaciones permiten a las partes alcanzar acuerdos más rápidos que en la arquitectura de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y se producen sin perjuicio de los avances que se puedan experimentar en el plano multilateral.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por su parte, ha registrado interesantes avances en la discusión y en la forma de abordar la agenda de la apertura comercial internacional frente a los desafíos laborales. Veremos cómo esta agenda se ha desarrollado y relacionado con los temas comerciales.

Los temas laborales han sido abordados en los acuerdos bilaterales o a nivel subregional de muy diferente manera, diferenciándose en primer lugar aquellos que pertenecen a acuerdos de integración, como el proceso de la UE o de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁴, de los procesos de liberalización económica.

En este trabajo pretendemos presentar una visión sistémica de cómo han evolucionado los diferentes entendimientos en el plano multilateral y bilateral o subregional, desde posiciones ideológicas o emblemáticas a soluciones pactadas, pragmáticas, que han permitido dar cuenta de todas las preocupaciones de los diferentes actores a la vez que se ha desarrollado la agenda comercial internacional.

Si bien esta agenda ha recibido el impulso inicial de los países más desarrollados, varios países en desarrollo han incorporado de alguna forma diversos tipos de compromiso laboral, en la medida que corresponde también a la política nacional propia.

1. ORIGENES Y ANTECEDENTES

Sobre el vínculo entre el comercio internacional y las normas laborales existe una literatura muy abundante que da cuenta que ya en 1788 en Francia se escribía sobre la ventaja que obtendría un país en caso de abolir el descanso semanal, al menos hasta que otros países lo imitaran.⁵

A fines del Siglo XIX se incluía el tema laboral cuando se negociaban tratados comerciales, especialmente para la protección de los trabajadores migrantes.⁶

Pero en el Siglo XX y luego de la Primera Guerra Mundial, destaca el *Pacto de las Naciones* (1919) por el cual los Estados Miembros se comprometieron a garantizar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanas en sus propios territorios “así como en todos los países a que se extiendan sus relaciones de comercio e industria”.

En el contexto del Pacto de las Naciones, los redactores de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), consagraron en 1919, en el Preámbulo, lo siguiente:

“Si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que desean mejorar la suerte de los trabajadores de sus propios países”.⁷

La OIT emergía al término de la 1ª Guerra Mundial como un organismo tripartito único, integrado por representantes gubernamentales, de sindicatos y de empleadores con la misión de establecer regulaciones laborales aplicables a todos los Estados y con la misión adicional de efectuar el control de la aplicabilidad y comportamiento laboral de cada uno de los países miembros.

Se puede mencionar igualmente la Conferencia Económica Internacional en Londres, 1933, Organizada por la Sociedad de Naciones, ante la grave depresión económica así como otros numerosos eventos y declaraciones que

hicieron referencia a la necesidad de aumentar el nivel de vida de los trabajadores y de evitar la introducción de condiciones o factores de competencia desleal, que crean dificultades en el comercio internacional.

Por su parte, la OIT sobrevivió a la Segunda Guerra Mundial y en 1946 se convirtió en una agencia especializada de las Naciones Unidas.

Como se deja constancia por parte de OMC⁸, a lo largo del Siglo XX hubo otros acercamientos a vincular los temas comerciales con los laborales. La Carta de La Habana de los años cuarenta mencionaba en forma explícita los temas laborales:

“1. Los Miembros reconocen que las medidas relativas al empleo deben tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores, conforme a las declaraciones, convenciones y convenios intergubernamentales. Reconocen también que todos los países tienen un interés común en el logro y mantenimiento de normas de trabajo equitativas en relación con la productividad y, por consiguiente, en el mejoramiento de los salarios y de las condiciones de trabajo en la medida en que lo pueda permitir la productividad. Los Miembros reconocen que las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio internacional y, por consiguiente, cada Miembro adoptará cualesquiera medidas que sean apropiadas y factibles para hacer desaparecer tales condiciones dentro de su territorio.

“2. Los Miembros que lo sean también de la OIT, cooperarán con esa Organización para dar efectividad a este compromiso.”

La Carta de La Habana, nació de discusiones para una “Carta de una Organización Internacional de Comercio”, propuesta angloestadounidense que fue llevada ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, entidad que convocó una conferencia para establecer la Organización Internacional

de Comercio (OIC). Este evento tuvo la participación de 18 países en el Comité Preparatorio que sesionó de octubre de 1946 a marzo de 1948, para redactar la Carta de la OIC. La última reunión se celebró desde noviembre de 1947 hasta marzo de 1948 en La Habana, dando origen a su nombre. La OIC fue firmada por 53 países y no sólo abarcaba la política comercial, sino también acuerdos en materia de empleo y actividad económica, entre otras materias.⁹

En la Carta de la Habana se requería a los Miembros que vigilasen las prácticas contrarias a la competencia que afectasen el comercio y que tuvieran alcance internacional, requiriendo de sus Miembros actuar en consecuencia, aunque no incluía ninguna obligación general de adoptar leyes de defensa de la competencia. Sí se preveían mecanismos de cooperación.

Sin embargo, la Administración de EEUU que había propiciado la Carta de la OIC encontró gran resistencia en su propio Congreso en el que, entre otras razones, se invocaba que los temas recogidos por la Carta sólo guardaban una relación indirecta con el comercio (el empleo entre otros). Otros parlamentos también rechazaron el proyecto, el que como tal, no llegó finalmente a término.

Coetáneamente se negoció el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles Aduaneros, conocido por su acrónimo en inglés, GATT, que recogió en parte las negociaciones en torno a la Carta de la OIC. Inicialmente, estaba concebido como un acuerdo temporal que regiría hasta la ratificación de la Carta de la OIC. Una vez que la Carta entrara en existencia, el GATT expiraría automáticamente. El carácter provisional del GATT también quedó

reflejado en el hecho de que se denominó a los signatarios “Partes Contratantes” a fin de disipar cualquier preocupación en cuanto a que se hubiera establecido una organización internacional. El GATT fue firmado por 23 países¹⁰ el 30 de octubre de 1947, durante una de las reuniones del Comité Preparatorio de la OIC celebrada en Ginebra, y entró en vigor el 1º de enero de 1948.

Hacia 1987 el gobierno de EEUU había propuesto al Consejo del GATT el establecimiento de un grupo de trabajo para considerar la relación entre el comercio internacional y los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos. Rechazada en aquella oportunidad, EEUU insistió en 1990, con el mismo resultado. Desde 1993 y hasta la reunión de Marrakech dicho país ha continuado insistiendo en que se reconociera el nexo entre el comercio y los derechos laborales pero ello ha sido rechazado hasta hoy.

La propuesta de incluir temas laborales en la agenda de las negociaciones comerciales ha contado con el apoyo cerrado de las organizaciones sindicales y el rechazo de los empresarios. Igualmente, la gran mayoría de los países desarrollados se ha mostrado a favor de la inclusión de estas cláusulas y en cambio, la mayoría de los países en desarrollo se han pronunciado en contra, liderados por los países emergentes de mayor tamaño.

Dentro de los temas a resolver se ha discutido mucho sobre la inclusión de una cláusula social en la agenda de la OMC, lo que supondría un grupo o un espacio creado especialmente para tal discusión sobre lo cual no ha habido el consenso necesario y por tanto, hasta el día de hoy no hay en la OMC ningún espacio reservado a este debate.¹¹

2. GINEBRA, COPENHAGUE, SINGAPUR Y NUEVA YORK

Aun cuando la discusión sobre el vínculo entre comercio y normas laborales viene de larga data¹² y ha estado presente en la OMC desde la creación de ésta, durante el año 1994 y en los años siguientes hubo un recrudecimiento de este debate. Esta discrepancia quedó en evidencia en abril de 1994, en la reunión de Marrakech en que se firmaba el tratado por el que se estableció la OMC. En dicha ocasión según da cuenta la OMC, prácticamente todos los ministros de comercio abordaron este tema.¹³ Debe destacarse sin embargo que el propio Acuerdo de Marrakech establece en el Preámbulo que las “relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida (y) a lograr el pleno empleo...”.¹⁴ Además, el artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 dispone que los gobiernos pueden restringir las importaciones “relativas a los artículos fabricados en las prisiones”.¹⁵

Posteriormente, en junio de ese mismo año 1994, tuvieron lugar encendidos debates en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT)¹⁶, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en que se enfrentaron nuevamente representantes de gobierno de países desarrollados y de países en desarrollo, así como representaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores sobre la posibilidad de incluir cláusulas laborales o sociales en el marco de la OMC.¹⁷

Estos debates continuaron el año siguiente en la Conferencia de Jefes de Estado en Copenhague (1995), así como en la Reuniones Ministeriales de Comercio de la OMC en Singapur (1996), en la de Seattle (1999)¹⁸, así como en CIT de la OIT en Ginebra de 1998. En todos estos eventos, emergieron diversas interpretaciones y temores recíprocos acerca de las verdaderas intenciones detrás de las negociaciones comerciales. Las posiciones diferentes entre países según su nivel de desarrollo ocultan situaciones heterogéneas pues no todos los países se han manifestado explícitamente

sobre el tema y cuando lo han hecho, los EE.UU. y la UE han sido los exponentes más claros de una de las posiciones, mientras que entre los países en desarrollo las voces más fuertes han sido las de India, Pakistán, Egipto, Brasil y México.¹⁹

En 1995, los Jefes de Estado reunidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que tuvo lugar en Copenhague, Dinamarca, entre el 6 y el 12 de marzo de 1995, lograron ciertos consensos mínimos sobre la base de la discusión producida en la Conferencia de Ginebra de la OIT en 1994. El resultado de la Conferencia quedó plasmado en la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* y básicamente se refiere a cuáles son las normas laborales fundamentales, referidas a “la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil, la libertad de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva y el principio de la no discriminación.”

El tema fue de nuevo arduamente discutido en la Conferencia de la OMC en Singapur, 1996, donde se consiguió además un compromiso diplomático para confirmar que la competencia a nivel internacional para tratar del tema del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo está radicada en la OIT, a la vez que se aseguraba el respeto de derechos laborales básicos. Los debates fueron extremadamente intensos porque además, en dicha ocasión hubo una fuerte asistencia de representantes de la sociedad civil incluyendo ONG y organizaciones sindicales en apoyo de dicha cláusula, los que ejercieron mucha presión pública y mediática. Lo mismo ocurrió en la posterior Conferencia de Seattle, en 1999, aunque los debates no fueron de igual intensidad sobre este tema.

La posición oficial de la OMC sobre las normas del trabajo se recoge en la Declaración Ministerial de Singapur de 1996, que establece lo siguiente:

“Normas fundamentales del trabajo”

“4. Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La OIT es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración”.²⁰

De conformidad con la posición decidida en la Conferencia de Singapur, actualmente los consejos y comités de la OMC no están trabajando en el tema del comercio y el trabajo OMC.²¹ Sin perjuicio de lo anterior, y en consonancia con la Declaración de Singapur, las Secretarías de la OMC y la OIT han seguido colaborando e intercambiando información. Esta colaboración incluye la participación de la OMC en reuniones de órganos de la OIT, el intercambio de documentación, la investigación conjunta y la cooperación informal entre las Secretarías de ambas Organizaciones. Por ejemplo, en 2007, ambas Secretarías emprendieron un estudio conjunto sobre la relación entre el comercio y el empleo.²²

Los análisis teóricos y empíricos de la relación entre el comercio y las normas laborales han prestado una atención especial a los argumentos de la competencia a la baja y la “congelación” de las normas.²³

OMC deja constancia del interesante debate de fondo sobre la relación entre las normas fundamentales del trabajo y la política comercial internacional, citándose a varios expertos que han desarrollado diversos modelos para apreciar el impacto de las normas

fundamentales del trabajo en los sectores de exportación de los países en desarrollo y si ello puede mejorar su competitividad.²⁴ Contrariamente a lo que algunos piensan, un comportamiento deficiente en el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo generalmente reduce la competitividad por los efectos distorsionadores que tal incumplimiento acarrea. En cambio, la aplicación de las normas fundamentales del trabajo aumenta la productividad y reduce los costos reales de contratación de los trabajadores. Se mencionan como excepciones la explotación del trabajo infantil, que puede expandir las exportaciones en sectores que necesitan muchos trabajadores y el tiempo de trabajo.²⁵

Los debates efectuados en la OMC tuvieron su nuevo epicentro en Ginebra, en mayo de 1998, con motivo de la Conferencia Ministerial de la OMC y muy especialmente en la Conferencia Internacional del Trabajo de OIT²⁶, en Ginebra, Suiza, en junio de 1998, cuando finalmente y en la 86.a Reunión de la OIT se aprobó la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) (en adelante la “Declaración de OIT de 1998”).²⁷ Como veremos, éste es un instrumento fundamental, al que casi todos los acuerdos sobre comercio y trabajo se refieren en la actualidad y que sirve de base para fijar los compromisos en materia laboral dentro de los acuerdos comerciales.

La Declaración de 1998, considerada heredera de la Declaración de Filadelfia de OIT, de 1944, consagró de este modo un consenso sobre cuatro temas trascendentales:

- principios y derechos laborales fundamentales o básicos;
- competencia de la OIT;
- las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas;
- no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.

En el ámbito de la OMC, se volvió a suscitar el tema en la Reunión Ministerial de Doha en noviembre de 2001 y la Declaración Ministerial lo recogió así en su texto:

“8. Reafirmamos la declaración que formulamos en la Conferencia Ministerial de Singapur con respecto a las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. Tomamos nota de la labor en curso en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acerca de la dimensión social de la globalización.”

La discusión se trasladó luego a Nueva York, cuando en septiembre de 2005 la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas adoptó mediante Resolución aprobada por la Asamblea General el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 consagrando el principio del Trabajo Decente en el párrafo 47 del Documento Final y destacando el papel fundamental que desempeña el Trabajo Decente en las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza.²⁸

Por su parte y en la misma dirección, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) hizo en julio de 2006 un llamado a la incorporación del empleo productivo y del trabajo decente en todas las políticas, programas y actividades del sistema de las Naciones Unidas, como forma de lograr una globalización justa y reducir la pobreza, en la perspectiva del cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de 2006 se señalaron algunas medidas concretas para la aplicación ulterior de la Cumbre Mundial de 2005, con objeto de convertir el empleo pleno y productivo y el trabajo decente en un objetivo central de las políticas nacionales e internacionales.²⁹ En dicha Declaración se reiteraron una vez más los consensos sobre el trabajo decente y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.³⁰

Conviene tener presente la importancia del instrumento adoptado por el ECOSOC desde que, como veremos a propósito de la experiencia negociadora de la UE, en su acuerdo de

asociación más reciente ha incorporado el cumplimiento de las tareas relativas al empleo pleno y productivo y trabajo decente como uno más de los compromisos adoptados en la agenda comercial.

Otra pieza fundamental de este engranaje de consensos normativos a nivel multilateral se configuró cuando la OIT adoptó por unanimidad *la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* en junio de 2008 (en adelante la Declaración de OIT de 2008).³¹ Ésta es la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT en 1919 y actualiza la visión de la OIT en la era de la globalización. Como se deja constancia en su redacción, es el resultado de consultas tripartitas que se iniciaron tras el lanzamiento del Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Con la adopción de este texto por parte de los representantes de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de sus Estados Miembros se institucionaliza el concepto de Trabajo Decente³² desarrollado por la OIT desde 1999, el que queda situado en el centro de las políticas de la Organización para alcanzar sus objetivos constitucionales.

El concepto de trabajo decente requiere que los Estados formulen políticas relativas a objetivos estratégicos sobre los temas de empleo, protección social, diálogo social y derechos fundamentales en el trabajo.

Un interesante aspecto de la Declaración de la OIT de 2008 y que incidirá en la agenda de comercio y trabajo dice relación con la facultad que los mandantes otorgan a la OIT para “proporcionar asistencia, cuando la soliciten, a los Miembros que deseen promover conjuntamente los objetivos estratégicos en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales, siempre y cuando sean compatibles con sus obligaciones respecto de la OIT”.

La Declaración de 2008 de este modo consagra en un texto el concepto de Trabajo Decente

impulsado por la Organización y todas sus implicancias y refuerza la importancia de sus convenios fundamentales y prioritarios así como complementa los consensos de Singapur (OMC) de 1996 y de Ginebra (OIT) de 1998 al afirmar que “la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima”. Junto con ello facilita la participación de la OIT en colaboración con lo que los Estados Miembros puedan adoptar como compromisos en agendas bilaterales.

Por otra parte conviene tener presente que las Normas de la OIT están constituidas por convenios y recomendaciones: los convenios son de carácter vinculante y constituyen tratados para los Estados Miembros, en cambio las recomendaciones actúan como directrices no vinculantes. Generalmente los convenios establecen principios básicos y las recomendaciones, lineamientos detallados para la aplicación de los convenios. Los convenios deben ser sometidos a la ratificación de cada Estado Miembro.

Por otro lado la Declaración de 2008 consagra que la OIT mantendrá una lista de instrumentos denominados “actualizados” la que se revisará con regularidad. A marzo de 2008 la lista actualizada de instrumentos de OIT contempla 76 de 188 convenios aprobados por OIT. Existe una clasificación básica de los convenios actualizados efectuada por el Consejo de Administración (CA) de la OIT que distingue entre aquellos considerados fundamentales (8), los prioritarios (4), y los demás (64). De las 199 recomendaciones aprobadas las actualizadas son 78³³ 34.

Los convenios fundamentales son los siguientes:

Sobre Libertad sindical

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Sobre Trabajo forzoso

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

Sobre Trabajo infantil

- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Sobre Discriminación

- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

En la lista actualizada de convenios, recomendaciones y otros instrumentos de OIT, los que se califica como “prioritarios” según la Declaración de 2008 son los siguientes:

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81),
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122),
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144),

Sin embargo la OIT destaca que en futuras listas actualizadas puede darse la categoría de prioritarios a otros convenios.

Interesante resulta además la mención de que para aplicar la Declaración de la OIT de 2008, la Organización pueda proporcionar asistencia, cuando la soliciten, a los Miembros que deseen promover conjuntamente los objetivos estratégicos en el marco de acuerdo bilaterales o multilaterales, siempre y cuando sean compatibles con sus obligaciones respecto de la OIT.³⁵

3. NORMAS LABORALES Y BILATERALISMO

3.1. La trayectoria de EEUU

3.1.1. La vía unilateral

Ante la dificultad de EEUU y otros países desarrollados por incluir compromisos laborales en la agenda comercial internacional, dichas economías optaron por formular un sistema unilateral. De hecho, así fue establecido por EEUU en 1984³⁶ en su normativa denominada Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).³⁷ Disposiciones similares ya habían sido recogidas en una ley dictada en 1983 sobre comercio preferencial y beneficios impositivos respecto de los países del Caribe³⁸ y lo propio aconteció con la Ley sobre Preferencias Comerciales en relación con los países Andinos en 1991.³⁹ Conforme a estas normas, para ser elegibles o mantener la elegibilidad respecto de estos beneficios, los países beneficiarios de las preferencias arancelarias debían cumplir con determinados requisitos, entre los cuales se incluía el garantizar a sus trabajadores el respeto de los “*derechos laborales internacionalmente reconocidos*”, para cuyo efecto se entendía por tales los siguientes:

- Derecho de asociación;
- Derecho de organización y de negociación colectiva;
- Prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzado u obligatorio;
- Edad mínima para el empleo de niños, y
- Condiciones mínimas de trabajo respecto de salarios mínimos, jornadas y salud y seguridad ocupacional.

Este tipo de legislación reconoce precedentes desde a lo menos 1890 en EEUU, con la Ley conocida como *McKinley Tariff Act* que prohibía la importación de bienes producidos por convictos, reiterada por la Ley *Smoot-Hawley Tariff Act* (sección 307), de 1930, que prohibía importar productos producidos por presidiarios y por trabajo forzoso, autorizando al Presidente para alzar los aranceles y equiparar

los costos de producción.⁴⁰ El fundamento de esta normativa buscaba evitar el comercio basado en la práctica de la competencia desleal fundada en un menor costo derivado del irrespeto de normas laborales que introdujera de este modo distorsiones ilegítimas al comercio internacional.⁴¹

3.1.2. La vía de los acuerdos bilaterales y regionales

Sobre la base de las normas del SGP y bajo la fuerte presión de la opinión pública de EEUU, dicho país ha impulsado fuertemente la inclusión de acuerdos laborales con motivo de sus negociaciones comerciales, experimentando diversos modelos que incluyen la posibilidad de sanciones comerciales en sus últimos acuerdos a partir del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) más conocido como *Nafta* por sus siglas en inglés, con Jordania y luego con Chile, Singapur, Bahrein y con Centroamérica. La postura negociadora de EEUU quedó nuevamente revisada con motivo del Acuerdo Bipartidista alcanzado en 2007 conforme al cual se autorizó a la Administración de EEUU alcanzar acuerdos comerciales con una versión modificada del rígido mandato entregado a los negociadores de EEUU. Bajo este acuerdo, sin embargo, sólo se ha suscrito y aprobado el TLC con Perú.

3.1.2.1. Caso del TLCAN

El tratado que ciertamente debe mencionarse es el suscrito en 1993 y que rige desde el 1º de enero de 1994, TLCAN y que incluye a Canadá, EEUU y México. Dentro de sus objetivos, se señala como uno de los principales: “promover el desarrollo sostenible y proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos laborales, así como mejorar las condiciones de trabajo en los tres países participantes”. Los países miembros suscribieron dos acuerdos de cooperación, uno laboral y otro medio ambiental a fin de asegurar el cumplimiento de las normas laborales como ambientales.

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), paralelo al TLC, se fija como objetivos los siguientes: a) mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida; b) promover al máximo los principios laborales establecidos en el Anexo 1); c) estimular la cooperación para promover la innovación, así como niveles de productividad y calidad crecientes; d) alentar la publicación y el intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como estudios conjuntos para promover la comprensión mutuamente ventajosa de las leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en el territorio de cada una de las partes; e) proseguir actividades de cooperación relativas al trabajo en términos de beneficio mutuo; f) promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las partes y g) promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.

Por su parte, el Anexo 1 del ACLAN fija como principios laborales, en tanto lineamientos que las Partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, los siguientes: libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; derecho a la negociación colectiva; derecho de huelga; prohibición del trabajo forzado; restricciones sobre trabajo de menores; condiciones mínimas sobre trabajo; eliminación de la discriminación en el empleo; salario igual para hombres y mujeres; prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; indemnizaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y protección de los trabajadores migrantes.

Tanto el TLCAN como el ACLAN entraron en vigencia el 1° de enero de 1994.⁴² Se establecen procedimientos de solución de controversias en que y, previas consultas ministeriales y la actuación de Comités de Evaluación de Expertos, un Panel Arbitral puede ordenar el pago de contribuciones monetarias, inicialmente de hasta 20 millones de dólares en el caso del ACLAN entre EEUU y México, contribuciones que deben destinarse al mejoramiento del cumplimiento de la normativa laboral en el

país respectivo en caso de incumplimientos que acarreen repercusiones comerciales. Si no se pagan las contribuciones monetarias, último término, ellas pueden ser objeto de una recolección vía arancelaria.⁴³

El referido acuerdo no garantiza la movilidad transfronteriza de los asalariados y enuncia una voluntad general de cooperación entre las Partes, de modo que las posibilidades económicas abiertas por el TLCAN se traduzcan especialmente en el desarrollo de los recursos humanos y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y nivel de vida en su territorio respectivo. La protección de los derechos fundamentales de los trabajadores es considerada como un elemento de la economía de alta productividad, meta de todas las Partes.

Cabe destacar dos compromisos importantes del ACLAN: Esforzarse constantemente por mejorar sus legislaciones laborales de modo que garanticen normas de trabajo elevadas, en relación con puestos de trabajo de altos coeficientes de calidad y productividad (Art. 2) y, por otra parte, que promueva el cumplimiento de dicha legislación y asegure su eficaz aplicación (Art. 3).

El enfoque de este tratado es trinacional y no supranacional. Enuncia principios fundamentales del funcionamiento de instancias jurisdiccionales y administrativas, y agrega definiciones de Principios Laborales.

El ACLAN se centró en la aplicación de leyes laborales nacionales y tuvo una mala acogida inicial por parte de los principales sindicatos norteamericanos y canadienses, básicamente porque el Acuerdo no contemplaba un organismo central permanente encargado de reparar las infracciones de las obligaciones contraídas y porque las sanciones sólo garantizaban el respeto de las leyes relativas al trabajo de menores, a la salud y la seguridad del trabajo y salario mínimo, desde que sólo estos principios quedaban sujetos a un eventual panel arbitral y los temas de derechos colectivos sólo a consultas ministeriales y porque los plazos contemplados en el acuerdo

eran muy extensos. La Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) en cambio sí expresó su satisfacción por el Acuerdo y por el respeto de la soberanía nacional.

Es interesante dejar constancia que si bien ha habido numerosos ejercicios de consultas cooperativas conforme al ACLAN, hasta ahora nunca ha habido casos que avancen al segundo nivel del proceso de reclamos y mucho menos ha habido algún caso ante paneles arbitrales.⁴⁴

No obstante que nunca un tema laboral ha llegado a nivel de un Panel Arbitral, en el caso del ACLAN debe destacarse una importante casuística de 37 casos⁴⁵ en los cuales se iniciaron procedimientos de consulta, sujetas a procedimientos específicos, únicos casos en que se han suscitado cuestiones laborales en el marco de una relación comercial internacional.⁴⁶

3.1.2.2. Casos de EEUU Jordania y EEUU - Camboya.

Bajo la administración del Presidente Clinton EEUU no logró avanzar más allá del TLCAN en la agenda de la apertura comercial porque no consiguió la autorización del Congreso para tales efectos conocida como vía rápida (*fast track*). No obstante ello consiguió al final de su período alcanzar un acuerdo con Jordania bajo la denominación de *Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Reino Hachemita de Jordania para establecer un área de libre comercio*.⁴⁷ En este acuerdo los temas laborales quedaron establecidos como una cláusula más, en el Artículo 6, apareciendo por primera vez el compromiso de respetar la Declaración de OIT de 1998 así como el compromiso que la legislación nacional recoja tales principios y los proteja a través de la legislación nacional.

Se introduce la cláusula de no derogación⁴⁸ y el compromiso de tratar de asegurar que sus normas laborales sean consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos referentes al derecho de asociación, derecho de organización y nego-

ciación colectiva, trabajo forzoso, trabajo infantil y condiciones aceptables de trabajo sobre salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud en el trabajo.

Sin embargo, el punto conceptual más importante logrado por EEUU en esta negociación fue la de someter los temas laborales al mismo sistema de solución de controversias que el consagrado para los temas comerciales (art. 17).

Otra experiencia desarrollada por EEUU con Camboya consistió en un Acuerdo Textil entre EEUU y Camboya de 1998 para establecer cuotas de importación textiles desde Camboya a EEUU sobre la base de una certificación previa de OIT acerca del cumplimiento de las normas laborales fundamentales. Hubo un debate acerca de si la OIT podía acceder a tal requerimiento pero tales dudas finalmente se disiparon y efectivamente la OIT accedió a participar del proyecto y de hecho jugó un rol activo en él (Polaski).⁴⁹

3.1.2.3. Caso del tratado de libre comercio Chile-EEUU⁵⁰

Del *fast track* al TPA.⁵¹ El vínculo entre normas laborales y liberalización comercial adquirió mucha fuerza con motivo de la aprobación en EEUU de la denominada Trade Act con la inclusión de una denominada Potestad para Promover el Comercio (*Trade Promotion Authority -TPA -*), ley de 2002 que otorgó un nuevo mandato al Presidente de los EEUU para llevar a cabo negociaciones comerciales con terceros países, sea en ámbitos multilaterales o bilaterales, con la especial característica que los acuerdos que alcance sólo pueden ser discutidos y aprobados o rechazados en bloque, con lo que desapareció una de las mayores dificultades que entorpecían el proceso de liberalización comercial de EEUU.

Esta ley fue aprobada en el año 2002, con motivo de una nueva iniciativa de la Administración republicana y que condujo a una estrecha pero final aprobación en ambas cámaras del Congreso de EEUU del TPA en virtud de la

cual se le confirió la facultad de negociar acuerdos de libre comercio, mencionándose expresamente a acuerdos internacionales en la OMC, en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o nominativamente con Chile y/o Singapur.

Se evidenciaron muchas resistencias por parte de diversos sectores que no deseaban abrir la economía de ese país y que rechazan la liberalización del comercio y de las inversiones. La organización sindical más importante de EEUU, la poderosa central sindical de EEUU, AFL-CIO, se opuso radicalmente a la iniciativa del TPA temiendo consecuencias negativas para los trabajadores estadounidenses en el empleo y en sus condiciones de trabajo. Si bien, en general los representantes del ala demócrata del Congreso votaron en contra, varios congresistas que votaron a favor sólo lo hicieron cuando se aceptó como condición previa la aprobación conjunta de una denominada Ley de Asistencia de Ajuste Comercial (*"Trade Adjustment Assistance"*-TAA) en virtud de la cual se establece un nuevo programa destinado a favorecer a las personas que se vieran afectadas en el empleo como consecuencia del comercio internacional a que diera lugar esta iniciativa.

Las disposiciones del TPA con relación a las normas laborales debieron confrontarse en un primer momento con motivo de las negociaciones de EEUU con Chile y con Singapur, que terminaron en diciembre de 2002. Ambos tratados fueron firmados durante el año 2003 y entraron en vigor en 2004, luego cumplidos los trámites de aprobación respectivos.

El TPA menciona como objetivos comerciales para los EE UU la observancia de lo que denomina normas laborales fundamentales, que corresponden a los principios contenidos en el SGP de EEUU, esto es, normas relativas a libertad sindical, negociación colectiva, trabajo forzoso y trabajo infantil, así como condiciones de trabajo respecto de salarios mínimos, jornadas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. Se hace especial mención al convenio N° 182 de OIT sobre la prohibición de las peores formas del trabajo infantil y

la acción inmediata para su eliminación, contemplándose como objetivo principal de negociación (sección 2102 (b) (17)) e incorporándolo dentro de las prioridades de promoción en la sección 2102 (c) (2).

Adicionalmente, el TPA menciona en su sección sobre promoción de prioridades (sección 2102(c)) que respecto de cualquier tratado comercial que se pretenda implementar conforme con la autorización contenida en el TPA, la Administración de EEUU debe consultar con los países interesados acerca de sus respectivas leyes laborales y proporcionar asistencia técnica a tales países si fuera necesaria y muy especialmente acerca del cumplimiento de las normas vigentes sobre trabajo infantil.

Junto con establecer mecanismos de consulta y cooperación bilateral para fortalecer la protección de los derechos laborales en cada país con el cual EEUU suscriba tratados de libre comercio, el TPA dispone que se debe estudiar (por EEUU) el impacto laboral de los acuerdos futuros en el territorio de los EEUU estudios que deberán ponerse a disposición del público.

Con estos antecedentes, se produjo la negociación de los temas laborales con motivo del Tratado de Libre Comercio de EEUU con Chile. Este acuerdo lo analizaremos en detalle en el apartado 3.10.3 de este texto.

3.1.2.4. Caso del CAFTA-RD y otros acuerdos posteriores al TPA.

Por su parte y con posterioridad al TLC suscrito con Chile, EEUU ha concluido negociaciones comerciales con varios otros bloques o países, e iniciado negociaciones con otros. Es así como ha culminado negociaciones con los países centroamericanos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, conocido por el acrónimo de CAFTA (*Central América Free Trade Agreement*), registrándose como principal novedad de esta negociación el que en materia laboral los países centroamericanos no sólo contraen obligaciones bilaterales con

EEUU sino que también entre sí, lo que implicó por primera vez un TLC con obligaciones laborales exigibles entre países del Sur. En lo demás, el acuerdo sigue fundamentalmente las líneas establecidas entre EEUU y Chile, aun cuando los compromisos en cuanto a procedimientos son más desarrollados.

Cabe además señalar que al TLC con Centroamérica se ha agregado en similares condiciones República Dominicana, país que ha adherido a los términos adoptados por las Partes en CAFTA. La administración de EEUU ha negociado luego del TPA varios otros acuerdos con cláusulas similares con Marruecos, Australia, Omán y Bahrein.⁵²

3.1.2.5. *Acuerdo de promoción comercial Perú - EEUU (APC)*

Sin embargo, la frágil mayoría en el Congreso en virtud del cual la Administración de EEUU logró avanzar en su agenda de comercio internacional se rompió al perder el Partido de Gobierno dicha mayoría. Como consecuencia, la Administración debió negociar un nuevo acuerdo con el Partido Demócrata de EEUU, el que se denominó Acuerdo Bipartidista de Política Comercial (ABPC) (*Bipartisan Agreement*) de 2007.⁵³

En virtud del ABPC, y no obstante que ya se encontraban negociados diferentes tratados con Colombia, Corea, Panamá y Perú, éstos debieron ser renegociados, particularmente en cuanto a las cláusulas laborales y ambientales conforme al nuevo modelo, el cual quedó claramente plasmado en el caso de las negociaciones con los países mencionados. Sólo se encuentra aprobado el Acuerdo de Promoción Comercial EEUU Perú, siendo éste el actual modelo de negociación de dicho país.

Los términos de este nuevo acuerdo alcanzado por líderes republicanos y demócratas del Congreso de EEUU con la Oficina del Representante Comercial de ese país, (USTR por sus siglas en inglés) derivan de la mayoría alcanzada en ambas cámaras del Congreso de EEUU por el Partido Demócrata.

El primer test de este nuevo acuerdo interno de EEUU fue la renegociación del acuerdo alcanzado en materia laboral con Perú.⁵⁴

Al tenor del APC ambas Partes se obligan a adoptar y mantener en sus leyes y reglamentos, y su consiguiente aplicación, los derechos fundamentales del trabajo ya conocidos, tal como se establecen en la Declaración de OIT de 1998. Es importante destacar el matiz de que no se habla de los ocho convenios fundamentales de la OIT, lo que tiene su explicación en la circunstancia que EEUU sólo tiene aprobados dos de los ocho convenios fundamentales. A pesar de ello, de acuerdo con lo anterior, a través de este convenio con Perú, EEUU aumentó su propio nivel de exigibilidad interna de legislación internacional laboral desde que se compromete también al respeto de los “derechos” mencionados en la Declaración de la OIT de 1998 y que son coincidentes con los ocho convenios ya mencionados, lo que contrasta con la alusión más genérica a los “principios” de la Declaración hecha con anterioridad en otros tratados.

Adicionalmente, las obligaciones normativas de este APC son de un nivel muy superior a la formulación inicialmente acordada con Perú, y en otros tratados, desde que el lenguaje de “adoptar y mantener” es mucho más exigente que el de “procurar asegurar” la incorporación de tales derechos.

Además de la incorporación de obligaciones más exigentes en el plano normativo, el mayor cambio está radicado en el sistema de solución de controversias en que la nueva formulación no hace distinción entre las obligaciones laborales que son susceptibles de este mecanismo. El APC tampoco hace mayores diferencias en cuanto a las consecuencias o sanciones comerciales, de manera que cualquiera que sea la infracción ésta puede ser encausada ante el Panel Arbitral respectivo. Finalmente el Panel, luego de cumplidos los trámites de consulta respectivos, tiene que adoptar las mismas medidas comerciales en caso de verificar el incumplimiento. Todos estos aspectos habían sido reclamados permanentemente por los sectores sindicales de EEUU debido al doble

estándar de las normas laborales frente a los aspectos comerciales y de inversión en los tratados previos. En términos prácticos, esto significa la autorización otorgada a la Parte reclamante para suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente con respecto de la Parte demandada, conforme al Art. 21.16 del APC y hasta que se elimine cualquier disconformidad que el panel haya determinado (Art. 21.16.8).

3.1.2.6. TLC EEUU - Panamá y otros acuerdos posteriores al Acuerdo Bipartidista sobre Política Comercial (ABPC)

EEUU ya había alcanzado acuerdo igualmente con Panamá, Corea y Colombia antes del ABPC pero sin lograr su aprobación en el Congreso de EEUU. En el nuevo escenario y alcanzado dicho acuerdo, debió renegociar con sus socios comerciales y lograr la inclusión de las nuevas exigencias de los representantes demócratas. Esto fue ampliamente conseguido por la Administración en la mesa de negociación. Sin embargo hasta la fecha y por distintas razones, no se ha conseguido la aprobación de tales acuerdos en el Congreso de EEUU,

3.2. Experiencia de Canadá

Canadá, luego de su modelo de negociación inicial con EEUU en el TLCAN⁵⁵, tuvo la experiencia de negociación con Chile, muy similar, aunque sin sanciones comerciales pero con contribuciones monetarias en caso de ciertos incumplimientos y luego con Costa Rica, en que los incumplimientos se sancionan con la posible suspensión de la cooperación. Posteriormente ha profundizado su modelo ajustando el contenido de las normas laborales protegidas, condensando el procedimiento aunque no tan breve como en el caso reciente del ACP EEUU-Perú. El modelo excluye las sanciones comerciales pero sí establece contribuciones monetarias. Este modelo quedó plasmado también en la negociación con Colombia aunque este acuerdo aún está pendiente de aprobación.

3.2.1. Acuerdo de cooperación laboral Chile-Canadá (ACL CC)⁵⁶

En el marco del Tratado de Libre Comercio suscrito entre Chile y Canadá, ambos países acordaron la suscripción de un acuerdo laboral paralelo, separado, de arquitectura similar a la del Acuerdo Laboral suscrito por Canadá, EEUU y México que complementa el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El Acuerdo de Cooperación Laboral Chile-Canadá (ACLCC) fue firmado en Ottawa, Canadá, el 6 de febrero de 1997. Los tres tratados, incluyendo el ambiental, entraron en vigor el 5 de julio de 1997.

El ACLCC crea un Consejo Ministerial para supervisar la implementación del Acuerdo y hacer recomendaciones al tiempo que Secretarios Nacionales que sirven de puntos de contacto, establecidos a nivel de los Ministerios del Trabajo.

3.2.2. Acuerdo de cooperación laboral entre Canadá y Costa-Rica.

Este acuerdo fue negociado con motivo del TLC entre Canadá y Costa-Rica, y firmado en 2001 y en esencia es similar a los Acuerdos del TLCAN y entre Canadá y Chile aunque difiere en algunas materias sustantivas específicas. En efecto, en el ACLAN y en el ACLCC los principios establecidos en el Anexo 1 dan todos origen a consultas, otros pasan a Comité de Evaluación de Expertos (todos menos derecho de asociación, negociación colectiva y derecho de huelga) y sólo algunos llegan al procedimiento de panel arbitral (salario mínimo, trabajo infantil y seguridad y salud en el trabajo). En cambio, en el acuerdo con Costa Rica los principios que dan derecho a consultas y a un panel arbitral son aquellos considerados en el Anexo 1 que incluye libertad de asociación, negociación colectiva, derecho de huelga, prohibición de trabajo forzado, protección de niños y jóvenes en el trabajo, eliminación de la discriminación e igual salario para mujeres y hombres. Asimismo, en este acuerdo no existe el procedimiento del Comité de Evaluación de Expertos y no existen contribuciones

monetarias ni sanciones comerciales, sino sólo el término de la cooperación como la consecuencia eventual más seria en caso de incumplimiento del acuerdo.

3.2.3 Acuerdo de cooperación laboral entre Canadá y la república de Perú (ACLCP).

Con fecha 29 de mayo de 2008 Canadá y Perú firmaron un *Tratado de Libre Comercio* (TLCCP) y dos acuerdos paralelos sobre trabajo y medio ambiente respectivamente. El acuerdo en materia laboral se centra en la cooperación entre las Partes para promover y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Provee igualmente de un procedimiento abierto y transparente de resolución de controversias conforme al cual, en el caso límite, si existen incumplimientos debidamente establecidos por un Panel Arbitral independiente, ellos pueden derivar en sanciones financieras consistentes en contribuciones monetarias. La finalidad de estas últimas es financiar un fondo destinado a eliminar el incumplimiento de las normas laborales.

Los elementos centrales del ACLCP son los siguientes:

- Compromiso con la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998)
- En dicho acuerdo las Partes se comprometen además en materia de seguridad y salud en el trabajo, trabajadores migrantes y condiciones mínimas de trabajo como salarios mínimos y pago de sobretiempo de trabajo.
- El acuerdo permite al público formular quejas a cualquiera de las Partes respecto del cumplimiento de las leyes laborales relativas a la Declaración de la OIT de 1998 o sobre incumplimiento de la legislación laboral de cada país. En última instancia un panel arbitral puede imponer a la parte infractora que pague un monto de

hasta US\$15.000.000 en un Fondo que será destinado a garantizar una rectificación del problema de que se trate.

Observando el procedimiento de resolución de controversias es posible advertir plazos más reducidos que aquellos del TLCAN y del ACL entre Canadá y Chile. Así el plazo de consultas alcanza a un máximo de 180 días y en materia de fondo el Panel tiene 120 días y eventualmente 60 días adicionales para emitir su Informe Provisional (Art. 17.3) y 60 días adicionales para el Informe Final (Art. 18). Interesante de anotar, este Acuerdo consagra un plazo de 30 días para el que el Tribunal Arbitral resuelva sobre si la vulneración invocada de legislación laboral está relacionada con el comercio (Art. 15.1(b)).

El contenido del acuerdo en materia laboral quedó plasmado tanto dentro del TLC, en su capítulo 16, artículos 1601 y Sgts. como en el Acuerdo de *Cooperación Laboral entre Canadá y la República de Perú* (ACL) a que se hace referencia en el capítulo 16.⁵⁷

3.3. Contexto asiático.

En las relaciones de la región de Asia Pacífico se han registrado diversas experiencias de vincular las materias comerciales con las laborales.

Desde luego podemos mencionar los acuerdos alcanzados entre EEUU con Singapur y Australia en 2003 y 2004. Por otra parte, Nueva Zelanda y Chile han impulsado igualmente la incorporación de los temas laborales en los acuerdos comerciales. En el caso de Nueva Zelanda, alcanzó un acuerdo con Tailandia que quedó reflejado en el Memorándum de Entendimiento Laboral entre Nueva Zelanda y el Reino de Tailandia suscrito en abril de 2005 en paralelo con un Acuerdo de Asociación entre ambos países.

Un esquema similar se produjo con motivo del denominado "*Memorándum de Entendimiento en Cooperación Laboral entre las Partes del Acuerdo Estratégico Transpacífico de*

Asociación Económica” (MOU). Este acuerdo fue firmado entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur en julio de 2005 en Wellington, Nueva Zelanda.⁵⁸

Los temas laborales quedaron registrados igualmente en el Tratado de Libre Comercio suscrito entre Chile con China a través de un *Memorándum de Entendimiento de Cooperación Laboral y de Seguridad Social entre el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de la República Popular China y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile*, suscrito en noviembre de 2005 y al que se hizo referencia en el TLC entre ambas Partes en su capítulo de Cooperación, Art. 109.⁵⁹ Con posterioridad, Nueva Zelanda alcanzó igualmente un acuerdo con China en el año 2008 e incorporaron disposiciones laborales en un denominado *Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Laboral*, suscrito por ambos gobiernos.⁶⁰

3.3.1. Nueva Zelanda -Tailandia

Como anticipamos Nueva Zelanda ha impulsado igualmente la inclusión de acuerdos de tipo laboral en sus negociaciones de liberalización comercial. El primer antecedente lo encontramos en su negociación con Tailandia, país con el cual Nueva Zelanda suscribió un *Memorándum de Entendimiento Laboral* anexo a un *Acuerdo de Asociación* en 2005.

Conforme a este acuerdo, ambas Partes reafirmaron sus compromisos con la OIT y en especial con la Declaración de la OIT de 1998. Igualmente cada Parte trabajará activamente para asegurar que sus leyes laborales, regulaciones, políticas y prácticas estén en sintonía con los principios y derechos internacionalmente reconocidos.

Por otra parte se estipula que las normas laborales no serán utilizadas con fines de proteccionismo comercial al mismo tiempo que ninguna Parte procurará obtener ganancias en comercio o inversiones mediante

el debilitamiento o derogación de sus leyes laborales.

Finalmente dentro de los compromisos las partes se comprometen a promover un conocimiento público de las leyes laborales y procurar que sus normas procesales e institucionales orgánicas provean procedimientos justos, equitativos y transparentes.

3.3.2. República Popular China - Nueva Zelanda

Nueva Zelanda alcanzó un interesante acuerdo con la República Popular China con motivo del Tratado de Libre Comercio, firmado en abril de 2008 y en vigor desde el 1 de octubre del mismo año, luego de una negociación de más de tres años.⁶¹

En el acuerdo alcanzado, similar al MOU, tanto China como Nueva Zelanda reafirmaron sus compromisos con la OIT y en especial bajo la declaración de la OIT de 1998. Ambas partes reconocieron igualmente la cláusula de no derogación y su rechazo al proteccionismo y acordaron cooperar para promover mejores políticas y prácticas laborales incluyendo relaciones laborales y mecanismos de solución de conflictos, condiciones de trabajo, desarrollo de capital humano, formación profesional y empleabilidad y la promoción y protección de los derechos y obligaciones de los trabajadores migrantes.

Por otra parte establecieron un mecanismo de consultas para lo cual cada Parte establece un coordinador para facilitar una más fácil comunicación entre las Partes. Las Partes se comprometieron igualmente a establecer discusiones sobre los temas que pudieran emerger en esta materia y buscar su resolución.

El acuerdo establece además la posibilidad de consultas o asistencia de sectores no gubernamentales o de expertos permitiendo que representantes de la sociedad civil puedan promocionar sus puntos de vista sobre la operación de este acuerdo.

3.4. Unión Europea

Desde luego es menester igualmente hacer mención de procesos de integración que han incorporado la dimensión socio-laboral, como el proceso de la UE.

3.4.1. El proceso de integración europeo y su espacio social.

Europa lleva a cabo su proceso de integración, inicialmente a través de un Pacto del Carbón y del Acero (1951).⁶² Posteriormente con la firma del Tratado de Roma (1957), - que al comienzo contaba con los seis países originarios de la CEEA, (Francia, Alemania, Italia) y los tres países del Benelux, (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) - , se conformó la Comunidad Económica Europea y a la cual adhieren posteriormente Dinamarca, Reino Unido, Irlanda, Grecia, España y Portugal. Más adelante estos países constituyen un poderoso ente político, jurídico y económico, a partir del Tratado de Maastricht (diciembre de 1991) hoy modificado por el Tratado de Ámsterdam (1997)⁶³, con posteriores aportes en el Tratado de Lisboa en 2007.⁶⁴

Los Estados de la UE decidieron desde su creación, promover un progreso económico y social equilibrado y durable, estableciendo al efecto un espacio sin fronteras interiores, reforzando la cohesión económica y social. Es así como el Art. 3 del Tratado de Maastricht señala que la competencia de la UE alcanza entre otros objetos a:

- Las medidas relativas a ingreso y circulación de las personas en el mercado interior;
- Política en el dominio social incluyendo un Fondo Social Europeo;
- El desarrollo de la cohesión económica y social;
- Una política en el campo del medio ambiente;
- Contribuir a la obtención de un nivel elevado de protección de la salud y

- Contribuir a una educación y a una capacitación de calidad así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros.

El Art. 2° del Tratado de la UE señala que sus objetivos consisten en el “desarrollo armónico y equilibrado de las actividades económicas, un crecimiento sustentable y no inflacionario, que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia del comportamiento de las economías, un elevado nivel de empleo y de protección social, el aumento del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados - Miembros”⁶⁵.

Para la realización de sus objetivos la UE se ha dotado de una estructura institucional en la que destacan básicamente los siguientes órganos:

- La Asamblea o Parlamento Europeo, con facultades de decisión y control mandado para revisar tratados, celebrar acuerdos internacionales, elaborar derecho comunitario derivado y elaboración y fiscalización presupuestaria.
- El Consejo, cuya misión consiste en definir las principales políticas de la UE.
- La Comisión, a la que corresponde velar por la aplicación y respeto de las normas comunitarias y por los principios del mercado común.
- En cuanto al Tribunal de Justicia, le corresponde garantizar la uniformidad en la interpretación del ordenamiento jurídico comunitario.
- El Comité Económico y Social tiene un rol consultivo con relación al Consejo y a la Comisión.

Sin embargo, para llegar a esta institucionalidad y a los objetivos sociales antes indicados, la UE recorrió un largo camino que puede ubicarse en sus inicios al final de los años 50 teniendo por objetivo limitar la intervención a

la coordinación de políticas de seguridad social para trabajadores migrantes. Desde 1974 en adelante la política social comunitaria mostró un particular interés en el principio de la no discriminación en el empleo entre hombres y mujeres (Art.119 del Tratado de Roma). Se dictan en este período varios cuerpos normativos en materia de legislación del trabajo siendo dignas de destacar aquellos relativos a despidos colectivos, (75/129, de 1975); Protección de remuneraciones en casos de traspasos de empresas o establecimientos, (77/187, de 1977); protección de trabajadores en caso de insolvencia del empleador (80/987, de 1980).

En 1986 comienza un nuevo período en la política de la UE, prestando mayor atención a la dimensión social. Se desarrolla una armonización de múltiples normas mínimas europeas, cuestión no fácil atendida la mayoría calificada requerida por el Tratado de Roma. Producto de estos trabajos surge la Carta Comunitaria, propuesta por la Comisión, firmada en Estrasburgo en 1989, y que contiene derechos fundamentales de los trabajadores y que sugiere la adopción de normas europeas mínimas referidas a descanso semanal, feriado, trabajo a tiempo parcial, ingreso mínimo, seguridad en el trabajo, trabajo infantil, seguridad social, libertad sindical y negociación colectiva. Con el valor jurídico de mera recomendación, se le otorgó sin embargo, un gran valor moral y político, sentando claramente los principios fundamentales que no podían soslayarse a la hora de fijar reglas mínimas y que han dado origen a los denominados derechos humanos laborales fundamentales.

Como anota Sala Franco⁶⁶ los sucesivos instrumentos jurídicos europeos y un conjunto de políticas sociales han enfrentado tanto los aspectos normativo-laborales de la integración como las políticas de empleo. Si bien los tratados fundacionales y en especial del Tratado de Roma de 1957 dejan en claro su objetivo económico es importante consignar que se consagraron en ellos tres libertades de circulación: de capitales, de mercancías y de personas. Sin embargo y en un marco generalmente pasivo se registraron

casos de normas intervencionistas para evitar ciertos casos de “dumping social” por costos sociales más bajos al interior del bloque. Aún así se anota en el Art. 117 del Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957 que “los Estados Miembros convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso”.

El proceso de integración europeo avanzó claramente en sus aspectos económicos pero a la vez se fue desarrollando una institucionalidad normativa laboral a la vez que el desarrollo creciente de políticas comunes de empleo, pese a la crisis económica de los años 80, que incidió fuertemente en la economía y en el empleo. Dentro de los hitos normativos laborales deben mencionarse el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 y el Tratado de Ámsterdam de 1997. Los Estados avanzaron, en general, hacia una política de armonización normativa, a través de directivas salvo respecto de libertad sindical, huelga y cierre patronal y retribuciones. Es de destacar, en un contexto más general la importancia de los Fondos Comunitarios de Financiación de la Política Social: el Fondo Social Europeo y el Fondo de Desarrollo Regional, para combatir las desigualdades socioeconómicas existentes entre los diferentes Estados Miembros.

Carta Social.

La entonces Comunidad Económica Europea debatió intensamente y en diversos institutos la adopción de una Carta Social, la que quedó finalmente plasmada en junio de 1988 en lo que se conoce como la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, como una forma de enfrentar la denominada dimensión social del proceso de integración europeo.

Como se ha mencionado el preámbulo del Tratado de la CEE establece dentro de sus objetivos “el progreso económico y social” de los Estados miembros y “la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos”.

Dentro del proceso de elaboración de esta Carta es importante señalar que ésta tuvo su origen en un dictamen del Comité Económico y Social de 1989 mediante el cual los representantes de los empresarios, de los trabajadores y de las profesiones liberales, así como de los agricultores y de las pequeñas y medianas empresas, reunidos en el CESE, describieron el marco de los “derechos sociales fundamentales comunitarios”, dictamen aprobado por una amplia mayoría de 135 votos a favor y 22 en contra.

El 9 de diciembre de 1989 en la cumbre de Estrasburgo, los jefes de Estado o de Gobierno de once Estados miembros aprobaron, en forma de declaración, el texto de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. El Consejo Europeo tomó nota de que la Comisión había elaborado un programa de acción y encargó a la Comisión que presentara cuanto antes las iniciativas que incumbieran a la Comunidad.⁶⁷

El Reino Unido no firmó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores en 1989, lo que acentuó su carácter simbólico. En 1998, tras la elección de Tony Blair, el Reino Unido se decidió a firmarla.

Principios.

La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores establece los grandes principios sobre los que se basa el modelo europeo de derecho laboral y, de forma más general, el lugar que ocupa el trabajo en la sociedad. Contiene los siguientes temas:

- formación profesional,
 - igualdad de trato entre hombres y mujeres,
 - información, consulta y participación de los trabajadores,
 - protección de la salud y de la seguridad en el medio de trabajo,
 - protección de los niños y de los adolescentes,
 - personas de edad avanzada,
 - personas con discapacidad.
- La UE contiene disposiciones que han creado los Consejos de Trabajo Europeos en todas las empresas con más de 1.000 trabajadores y que operan en más de un país europeo con el propósito de facilitar la interacción de trabajadores de diferentes países y proveer de información a los representantes de los trabajadores y de involucrarlos en las decisiones de las empresas.⁶⁸
- Sin perjuicio de algunas reservas que han hecho valer algunos Estados Miembros respecto de la Carta Social y de alguna legislación relativa a los Consejos, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)⁶⁹ consideraba antes de su fusión en la Confederación Sindical Internacional (CSI) que la UE es probablemente el mejor ejemplo de incorporación de consideraciones sociales, incluyendo derechos laborales, en un proceso de integración económica, sobre la base de que este acuerdo surgió como una fórmula para garantizar la paz entre los Estados Europeos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. El proceso de toma de decisiones está sujeto a un procedimiento de consensos dentro de los Estados Miembros respecto de algunos tipos de legislación y en otros casos a un tipo de voto de mayoría.
- Es útil tener presente las consideraciones sociolaborales incorporadas dentro del proceso de integración europeo para apreciar la forma como dicho bloque está enfrentando actualmente y enfrentará en lo sucesivo los
- libre circulación,
 - empleo y retribución,
 - mejora de las condiciones de vida y de trabajo,
 - protección social,
 - libertad de asociación y negociación colectiva,

procesos de negociación comercial con otros bloques y o países. Más allá de consideraciones de tipo comercial, es conveniente tener presente que los derechos laborales fundamentales, al igual que el Estado de Derecho y que los derechos humanos están incorporadas en el ideario europeo como un sistema mínimo civilizatorio.

3.4.2. Experiencia de la UE con terceros países

3.4.2.1. Sistema Unilateral.

La UE estableció mediante el Reglamento del Consejo (CE) n° 980/2005, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, un sistema de normas laborales para países en vías de desarrollo a fin de permitir el ingreso de bienes determinados con rebajas o incluso exenciones arancelarias. El sistema es conocido como el Sistema SGP PLUS.

El régimen especial de fomento de la protección de los derechos de los trabajadores está abierto a los países que se ajustan a las “normas laborales fundamentales”. Se trata de las normas definidas en los ocho convenios de la OIT relativa a los cuatro ámbitos a los cuales se refieren la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: n° 29 y 105 sobre la eliminación de toda forma de trabajo forzado u obligatorio, n° 87 y 98 sobre la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, N°s 100 y 111 sobre la eliminación de la discriminación en cuanto a empleo y profesión, y N°s 138 y 182 sobre la abolición efectiva del trabajo infantil.⁷⁰

3.4.2.2. Acuerdos Asociación de la UE con cláusulas sociales

3.4.2.2.1. Acuerdo de Cotonú (Benín)

Dentro de los acuerdos suscritos por la UE es importante señalar en primer lugar el *Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, y la Comunidad Europea y*

sus Estados miembros firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 y revisado el 25 de junio de 2005, en lo sucesivo denominado el «Acuerdo de Cotonú», y cuyo antecedente se encuentra en la Convención de Lomé (Togo) que se remonta a 1975 y cuyo propósito original fue el de establecer un acuerdo de cooperación y de preferencias arancelarias en diferentes versiones.

Este acuerdo vincula, a los Estados Miembros de la UE, y a la UE como bloque, con la Comunidad de Estados de África, Caribe y Océano Pacífico (CEACP), 78 países incluidas 15 naciones del Caribe.⁷¹

Conforme al artículo 50 del Acuerdo de Cotonú, y bajo el título de Comercio y Normas Laborales, las Partes de dicho Acuerdo reafirmaron sus compromisos con las normas laborales fundamentales internacionalmente reconocidas, conforme se las define por los Convenios relevantes de la OIT y en especial la libertad de asociación y derecho a negociar colectivamente, abolición de las peores formas de trabajo infantil, abolición del trabajo forzoso y la no discriminación en el empleo. Así mismo establecieron que las normas laborales no deben ser utilizadas con fines proteccionistas

Las Partes acordaron cooperar en temas laborales en materias de intercambio de información en materias de regulación y cumplimiento de la legislación entre otras materias.

Todas las materias del Acuerdo de Cotonú quedaron sujetas al Procedimiento General de su artículo 98 que establece que cualquier desacuerdo entre las partes puede ser elevado al conocimiento del Consejo de Embajadores o al Consejo de Ministros y en caso de no llegar a acuerdo se formará un Panel Arbitral de tres miembros.

3.4.2.2.2. Acuerdo de Asociación con Chile (AA Chile-UE)

La UE ha firmado también un Acuerdo de Asociación con Chile (AA Chile-UE) proceso culminado el año 2002. En este caso, que

trataremos más adelante, también se incluyeron los derechos laborales fundamentales, bajo el pilar de cooperación en materia social. Este acuerdo será abordado en el capítulo 3.10.2.

3.4.2.2.3. UE - CARIFORUM⁷²

Después de debates internos y consultas con su sociedad civil, especialmente con el Comité Económico y Social Europeo (CESE), las autoridades de la UE emitieron un nuevo mandato para negociar acuerdos de asociación con sus socios comerciales, incluyendo aspectos sociales.

Una primera negociación que llegó a término con el nuevo mandato ha sido con CARIFORUM, bloque negociador ad-hoc que agrupa a 15 Estados independientes incluyendo a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, República Dominicana y Guyana. En general se trata de miembros de CARICOM y a los cuales se agregó República Dominicana para los efectos del bloque de negociación con la unidad caribeña. La negociación registra como antecedentes los convenios de Lomé y de Cotonú. El AA incluye aspectos comerciales, compatibles con la OMC, además de aspectos relativos al desarrollo y a la integración regional.

Este acuerdo adquiere especial relevancia desde que se trata del primero de una serie de negociaciones lanzadas por la UE y en que emerge una clara propuesta nueva de la UE respecto de los temas laborales y en el contexto de una ofensiva negociadora bilateral ante el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Doha. Por lo tanto, es posible considerar el resultado de esta negociación como un referente obligado en toda futura negociación con la UE en el horizonte próximo. Por la misma razón destinaremos un análisis más exhaustivo a sus contenidos y alcances.

En sus consideraciones preliminares aparece “la necesidad de promover el progreso económico y social para sus ciudadanos en

coherencia con un desarrollo sostenible, respetando los derechos laborales básicos conforme a los compromisos que han asumido en el marco de la Organización Internacional del Trabajo...”

En el Capítulo 5, y bajo el título de Aspectos Sociales, los Arts. 191 y Sgts. desarrollan diversos contenidos de las Partes en materia social, particularmente la reafirmación de cumplir con las normas fundamentales de trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se definen en los correspondientes convenios de la OIT, así como sus compromisos con la OIT, y en especial en virtud de la Declaración de la OIT de 1998. Sin embargo, en cuanto a obligaciones, este acuerdo avanza aún más al consagrar su compromiso también con la Declaración Ministerial de 2006 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas sobre el empleo pleno y el trabajo decente para todos, incluidos hombres, mujeres y jóvenes.

De este modo, las Partes se obligan con las normas fundamentales “tal como se definen en los correspondientes convenios” de la OIT. Al hacer referencia a los convenios de la OIT las Partes están remitiéndose a la obligación de los convenios de consagrar normas compatibles con dichos instrumentos y de hacerlas cumplir efectivamente, particularmente de aquellos considerados fundamentales. La cláusula de no derogación complementa este compromiso.

Las Partes igualmente “reconocen el papel beneficioso de las normas fundamentales de trabajo sobre la eficiencia económica, la innovación y la productividad y resaltan el valor de una mayor coherencia política entre las políticas comerciales, por una parte, y el empleo y las políticas sociales, por otra.” (Art. 191.3) Es interesante que las Partes formulen este tipo de reconocimiento, completamente novedoso en el plano de acuerdos comerciales ya que es más propio en el campo de las declaraciones políticas.

Por otra parte, los firmantes descartan la utilización de las normas laborales con fines proteccionistas.

En el numeral 5 del Art. 191 formulan otro reconocimiento novedoso: “los beneficios del comercio de productos comerciales justos y éticos y la importancia de facilitar dicho comercio entre ellas.”

En cuanto a obligaciones, y junto con reconocer el derecho de las Partes y de los Estados signatarios del Cariforum a establecer sus propias regulaciones y políticas conforme a sus prioridades de desarrollo social, el acuerdo las obliga a garantizar “que sus propias normativas y políticas sociales y laborales establezcan y fomenten unas normas sociales y laborales de alto nivel y coherentes con los derechos internacionalmente reconocidos expuestos en el artículo 191, y se esforzará por seguir mejorando dichas normativas y políticas. “(Art 192).

No está definido ni en este acuerdo ni en otros en que se ha presentado un lenguaje semejante lo que se entiende por “normas sociales y laborales de alto nivel”, pero podría entenderse que se trata de las normas de OIT de última generación, compromiso que se atenúa lo que se encuentra. En cuanto al mantenimiento de los niveles de protección el art. 193 establece que “las Partes están de acuerdo en no fomentar el comercio ni la inversión extranjera directa para mejorar o mantener ventajas competitivas:

- a) disminuyendo el nivel de protección que proporciona la legislación nacional social y laboral;
- b) estableciendo excepciones o no aplicando dicha legislación o dichas normas.”

Sin perjuicio de las obligaciones previamente anotadas, y a propósito de la integración regional, en el art. 194 se reconoce la importancia de establecer políticas de cohesión social y medidas para fomentar el trabajo decente a escala regional.

En cuanto a disposiciones que se echan de menos, no se divisa en este acuerdo, a diferencia de otros instrumentos, que se

garantice la existencia de normas del debido proceso y que se refieran a la posibilidad de que los interesados tengan garantizado el acceso a procedimientos administrativos o judiciales conforme al acuerdo.

Sobre el mecanismo de seguimiento, se establece en el artículo 195 “la importancia de realizar un seguimiento y de evaluar el funcionamiento del Acuerdo en materia de trabajo decente y otros ámbitos de desarrollo sostenible a través de sus respectivos procesos participativos e instituciones, así como de los establecidos en el marco del presente Acuerdo.”

El artículo 195 también establece que las Partes podrán consultarse mutuamente, así como al Comité Consultivo Cariforum-CE, sobre las cuestiones sociales contempladas en los artículos 191 a 194. De este modo se introduce un mecanismo de control social sobre el cumplimiento de la normativa laboral, elemento central de incentivo para el cumplimiento de estas disposiciones, desde que, como se verá más adelante, el procedimiento de solución de disputas excluye explícitamente la adopción de sanciones comerciales en caso de incumplimiento de esta normativa.

Los miembros del Comité Consultivo Cariforum-CE podrán presentar recomendaciones orales o escritas a las Partes para difundir y compartir buenas prácticas relativas a las cuestiones contempladas en el Capítulo Laboral (Art. 195.2). Otro punto novedoso de este acuerdo es la eventual intervención de OIT consagrada en los numerales 3 y 4 del Art. 195.

Dispone el Art.195.3:”Sobre cualquier cuestión contemplada en los artículos 191 a 194, las Partes podrán acordar asesoramiento de la OIT en lo que respecta a buenas prácticas, al uso de herramientas políticas eficaces para hacer frente a los desafíos sociales relacionados con el comercio, como el ajuste del mercado laboral, así como a la identificación de cualquier obstáculo que puedan impedir la implementación efectiva de las normas fundamentales del trabajo.”

Y el numeral 4: “Cualquier Parte podrá solicitar consultar con la otra Parte sobre cuestiones relativas a la interpretación y aplicación de los artículos 191 a 194. Las consultas no excederán de tres meses. En el contexto de este procedimiento, cualquier Parte podrá buscar independientemente el asesoramiento de la OIT. En ese caso, el límite para el período de consultas se prorrogará por otro período de tres meses.

En caso que dichas consultas fracasen, conforme al numeral 5: “Si la cuestión no se resuelve satisfactoriamente mediante las consultas entre las Partes con arreglo al apartado 3, cualquier Parte podrá solicitar que se convoque a un Comité de Expertos para examinar dicha cuestión.”

Como veremos, lo establecido en los apartados 3, 4 y 5 del Art. 195 son muy importantes pues tienen el carácter de habilitantes para procedimientos posteriores en el sistema de solución de controversias.

El Comité de Expertos, de tres miembros con conocimientos especializados, presentará a las Partes un informe en el plazo de tres meses a partir de su composición. El informe se pondrá a disposición del Comité Consultivo Cariforum-CE. (Art. 195.6).

Conforme al Art. 196 se prevé un mecanismo de cooperación sobre materias sociales y laborales para alcanzar los objetivos del AA, de carácter omnicompreensivo. El Acuerdo no establece plazos, procedimientos o mecanismos precisos para el desarrollo de la cooperación en estas materias.

En cuanto a la prevención y solución de controversias, la Parte III del AA establece en su Art. 203 que “el ámbito de aplicación cubre toda diferencia sobre la interpretación o aplicación del presente Acuerdo” y por ende los temas laborales no se encuentran excluidos de sus disposiciones.

Las consultas tienen en este caso la particularidad que ellas se formularán con copia al Comité de Comercio y Desarrollo

Cariforum-CE, en la que indique la medida en cuestión y las disposiciones del acuerdo con las que considera que la medida no es conforme.

Habrà un plazo breve de cuarenta (40) días para las consultas a partir de la fecha de presentación de la solicitud y las que se considerarán concluidas sesenta (60) días después de la fecha de presentación de la solicitud, salvo que ambas partes acepten continuar las consultas.

Si las consultas no se celebran en los plazos establecidos en el apartado 3 o el apartado 4, respectivamente, o si éstas finalizan sin haberse llegado a una solución mutuamente acordada, la Parte demandante podrá solicitar la constitución de un panel arbitral con arreglo al artículo 206.(numeral 5).

Es importante tener presente que sobre la posibilidad de aplicar el procedimiento de consultas y mediación el numeral 6 previene una excepción en el caso de los temas laborales conforme al cual el proceso de consultas puede pasar a la etapa de panel arbitral sólo si previamente ha transitado por los procedimientos contemplados en el Art. 195, apartados 3, 4 y 5, esto es, la intervención de la OIT, en el marco de las consultas entre las Partes, lo que puede incluir las consultas al Comité Consultivo Cariforum-CE. (Art. 206.6).

Otra disposición diferente de este acuerdo es la posibilidad de recurrir a un mediador, lo que deberá ser decidido por las Partes y cuyo mandato será el asunto mencionado en la solicitud de consultas a menos que las Partes lo establezcan en otros términos (art. 205.1). Para estos efectos se recurrirá a la lista de mediadores a que se refiere el Art. 221. (Art. 205.2). El mediador deberá emitir un dictamen en un plazo breve (45 días después de su designación) y podrá incluir una recomendación sobre cómo resolver la diferencia, pero sin que el dictamen sea vinculante.

En cuanto al procedimiento de solución de diferencias, el Capítulo 2 establece en la Sección 1 un Procedimiento Arbitral. Éste se

inicia una vez terminados los procedimientos de consultas y mediación y en materia laboral tiene la particularidad de que se incluirá en el Panel a por lo menos dos miembros con conocimientos específicos de una lista de 15 personas establecida por el Comité de Comercio y Desarrollo Cariforum-CE. Para establecer el panel se establecerá una lista adicional de quince (15) personas con conocimientos especializados en asuntos específicos laborales.

Conforme al art. 208 el panel presentará un informe provisional que contará con una sección descriptiva, constataciones y conclusiones, como regla general en el plazo de 120 días a partir de la fecha de constitución del panel. Cualquier Parte podrá hacer observaciones sobre aspectos concretos del informe provisional dentro de 15 días.

En cuanto al laudo, éste deberá ser notificado dentro de 150 días contados desde la constitución del panel y eventualmente el Presidente del panel puede ampliar el plazo, debidamente justificado a 180 días.

De acuerdo al numeral 3 del art. 209 cualquier Parte puede solicitar que el panel emita una recomendación, la que en el caso laboral se referirá a “cómo garantizar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes en el capítulo” sobre temas laborales.

El panel puede decidir, en caso de desacuerdo el plazo en que la parte demandada deberá dar cumplimiento a lo dispuesto por el laudo. Es interesante que se mencione en el art. 211.3 que “el panel arbitral también tomará en consideración las limitaciones demostrables de capacidad que puedan afectar a la adopción de las medidas necesarias por parte de la Parte demandada. Aún cuando las obligaciones que se generan en este Acuerdo son sustantivamente mayores que en otros de reciente generación, en materia de sanciones, se excluyen expresamente las sanciones comerciales.”

En efecto, si transcurre el plazo para el cumplimiento y éste no se ha verificado el

A dispone que la Parte demandante puede adoptar “medidas apropiadas” diez días después de la fecha de notificación, las que procurará escoger dentro de las que menos afecten a la consecución de los objetivos del Acuerdo y tomará en consideración su impacto en la economía de la Parte demandada, pero el artículo 213, numeral 2, sobre Revisión de las medidas adoptadas para cumplir el laudo del panel arbitral, dispone que en los casos laborales “las medidas apropiadas no incluirán la suspensión de concesiones comerciales con arreglo al presente Acuerdo”. La Parte demandante podrá adoptar las medidas apropiadas diez (10) días después de la fecha de la notificación. El acuerdo no especifica cuáles podrían ser tales medidas apropiadas. En todo caso corresponde al Panel pronunciarse sobre la procedencia de las “medidas apropiadas” en cada caso. (Art. 214). Surgen al efecto varias interrogantes: Si no hay sanciones comerciales ¿cuáles pueden ser las “medidas apropiadas”?, ¿sólo en el ámbito laboral o tal vez reparatorias de la situación propiamente laboral? ¿a juicio del panel o las que cada Parte juzgue como apropiadas?

Otra norma especial e innovadora la encontramos también en el numeral 2 del Art. 216 que establece que como regla general las reuniones del panel arbitral estarán abiertas al público con arreglo a su reglamento interno, salvo que dicho panel, de oficio o a instancia de las Partes, decida lo contrario. El art. 217 permite igualmente la participación de partes interesadas que podrán presentar observaciones *amicus curiae*⁷³ al panel arbitral de conformidad con el reglamento interno. En cuanto a transparencia, la regla general es la publicidad de los laudos (Art. 220).

En cuanto a los temas institucionales, en la Parte V, bajo el título de Disposiciones Institucionales, el artículo 227 crea el Consejo Conjunto Cariforum-CE que supervisará la aplicación del presente Acuerdo. Este Consejo se reunirá periódicamente, a nivel ministerial, como mínimo cada dos años.

Conforme al artículo 229, se confiere al Consejo Conjunto Cariforum-CE la facultad

de adoptar decisiones vinculantes con respecto a todas las cuestiones cubiertas por el Acuerdo obligando a las Partes a tomar todas las medidas necesarias para ejecutarlas de acuerdo con las normas internas de cada Parte y de cada Estado signatario del Cariforum. Pero en las cuestiones en las que los Estados signatarios del Cariforum no hayan acordado actuar colectivamente, la adopción de cualquier decisión requerirá el acuerdo del Estado o de los Estados signatarios del Cariforum afectados.

Otra disposición diferente de otros tratados consiste en la establecida en el artículo 231, que crea la Comisión Parlamentaria Cariforum-CE, como un foro en el que se reunirán miembros del Parlamento Europeo y de las asambleas legislativas de los Estados del Cariforum para intercambiar opiniones. Se reunirá con una periodicidad que fijará ella misma. Cooperará con la Asamblea Parlamentaria Paritaria prevista en el artículo 17 del Acuerdo de Cotonú.

La institucionalidad consagra en el artículo 232 el Comité Consultivo Cariforum-CE destinado a “promover el diálogo y la cooperación entre representantes de organizaciones de la sociedad civil, incluida la comunidad académica, y los interlocutores sociales y económicos. El diálogo y la cooperación abarcarán todos los aspectos económicos, sociales y medioambientales de las relaciones entre la Parte CE y los Estados del Cariforum que surjan en el marco de la aplicación del presente Acuerdo.”

Esta disposición está destinada a la búsqueda de incentivos políticos para garantizar el cumplimiento de las normas laborales por el control ciudadano y político en el caso de la participación parlamentaria, lo que viene a establecer una especie de compensación por el hecho de que la UE no ha buscado la imposición de sanciones comerciales en caso de incumplimiento.

3.5. Mercado común del sur

El Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991) por el cual se instituye el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), se centró inicialmente al igual que el proceso europeo, en los aspectos comerciales y económicos en los cuales logró avances importantes en forma relativamente acelerada al lograr acuerdos respecto de sus sectores automotriz y azucarero y ya para enero de 1995 tenía incorporado en un arancel común el 88% de los bienes en que imponían aranceles, luego de la suscripción del Protocolo de Ouro Preto que le dio personalidad jurídica internacional.

Se mencionan como sus antecedentes la Unión Aduanera Brasil-Argentina de 1940, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo celebrado entre Brasil y Argentina en 1988, con el objetivo de crear un mercado común entre los dos países, acuerdo conocido por los nombres de los presidentes Sarney y Alfonsín y el cual fue revisado hacia 1990 incorporándose a él Paraguay y Uruguay. Celebrado el Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, entró en vigencia el 29 de noviembre del mismo año. Sin embargo, su personalidad jurídica nace sólo con el Protocolo de Ouro Preto, suscrito el 17 de diciembre de 1994. Sin embargo han surgido críticas sobre estos instrumentos. Así PAL señala que el Tratado “no respondió a una preocupación social, sino a una preocupación económica”.⁷⁴ Sin embargo, desde el Preámbulo del tratado fundacional de Asunción las Partes signatarias señalaron como fines últimos del proceso de integración: “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, “mejorar las condiciones de vida de sus habitantes” y “lograr una unión más estrecha entre sus pueblos” sentando las bases para la discusión de la dimensión socio laboral del proceso de integración.

El año 1991 el Grupo Mercado Común creó por resolución 11/91 el Subgrupo de trabajo N° 11, sobre “Asuntos laborales”. El 27 de marzo de 1992 reunidos los Delegados de los Estados Partes se resolvió elevar al Grupo Mercado Común como primera recomendación la modificación del nombre y funciones del Subgrupo de Trabajo N° 11 pasando a ser “Relaciones laborales, empleo y seguridad social” conforme se había decidido en la Declaración de Foz de Iguazú. De funcionamiento tripartito tuvo un fuerte desarrollo en sus primeros años, desde la primera sesión de 27 de mayo de 1992, y a pesar de su naturaleza laboral, estuvo también integrado por los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores.

En el Subgrupo de Trabajo N° 10 se conformaron tres comisiones: sobre “Relaciones de Trabajo”; “Empleo, Migraciones, Calificación y Formación Profesional, y “Salud, Seguridad, Inspección del Trabajo y Seguridad Social”.

Producto del trabajo de las comisiones, se han realizado estudios sobre los siguientes temas: a) costos laborales, b) implicancias del proceso de integración sobre el empleo, c) libre circulación; d) formación profesional, e) seguridad social, f) lista de convenios de OIT susceptibles de ratificación; g) Carta de Derechos Fundamentales de los Trabajadores, h) reafirmación de la libre circulación de los trabajadores, los derechos fundamentales de la persona y los trabajadores, los derechos colectivos y el derecho a la seguridad social.

Sin embargo, debe destacarse que con motivo del Protocolo de Ouro Preto, suscrito el 17 de diciembre de 1994 y que establece la estructura orgánica definitiva del Mercosur, otorgándole personalidad jurídica internacional, emerge un órgano netamente laboral y permanente en la estructura del Mercosur, el Foro Consultivo Económico -Social, que consagra formalmente la participación de los actores sociales en los procesos de integración regional, órgano que tiene además aparejada la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta, para otorgar igualmente una mayor expresión ciudadana. No estuvieron ajenos a este proceso los integrantes de la Comisión Sindical del Mercosur de la

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

Sin embargo debe destacarse especialmente la suscripción de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR el 10 de diciembre de 1998, con un piso mínimo de derechos laborales que los países se comprometen a respetar. Establecen para su seguimiento y control una denominada Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.⁷⁵

Conforme al Protocolo que crea el FCES éste es un “órgano de representación de los sectores económicos y sociales” está integrado por representantes del sector empresarial, sindical y del “tercer sector”, con igual número de integrantes por cada Estado Parte. Como su nombre lo indica tiene una función consultiva. Esta institución tiene correspondencia con aquellas instituciones del diálogo social, cuya expresión mejor lograda es quizás el Consejo Económico y Social de España, en el seno del cual se han producido deliberaciones sobre las más diversas materias económicas y sociales, participando expertos y actores sociales con resultados de gran interés. Expresiones diferentes de este instituto existen en los restantes países de Europa, generalmente con instituciones permanentes, algunas con formulación tripartita o con la integración de variados sectores no siempre propios de la institucionalidad laboral, como consumidores o cooperativas.

3.6. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Teniendo como antecedentes la ALALC (Tratado de Montevideo de 1960) y posteriormente la ALADI (1980), se ha venido desarrollando igualmente bajo el amparo del Acuerdo de Cartagena (1969), que creó el Pacto Andino que inicialmente comprendía a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Chile se incorporó en 1969 como miembro fundador, se retiró en 1976 regresando en calidad de miembro observador en 2008 y Venezuela, que ingresó en 1976, se retiró en 2008. Sin embargo, dicho Pacto dio origen a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que cuenta con una zona de libre comercio y con un arancel común externo desde el 1 de enero de 1995.

El Pacto Andino tenía como objetivo ampliar los limitados beneficios obtenidos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Hacia 1990 establecieron una zona de libre comercio y el 1° de febrero de 1995 acordaron un arancel externo común. En 1996 aprobaron los Protocolos de Trujillo y de Sucre en 1997 con lo cual los cuatro países que actualmente conforman dicho bloque introdujeron reformas a su institucionalidad y, como consecuencia, han incrementado de forma importante el comercio andino.⁷⁶

El acuerdo hace expresa referencia al “mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión”, a la armonización de políticas y aproximación de las legislaciones, incremento de empleo, formación profesional, productividad y otros factores similares. Vinculados al tema laboral, se ha suscrito el Convenio Sociolaboral “Simón Rodríguez”, con intervención de los ministros del trabajo de la región; el Instrumento Andino de Migración Laboral; las Comisiones Andinas de Formación Profesional y de Seguridad Social. Sin embargo, salvo las actividades y preocupaciones del Instituto Laboral Andino, de los trabajadores de la región, el quehacer de los órganos laborales del Pacto no registra actividades.

En el ámbito laboral han realizado reuniones de Ministros, e igualmente han formado el Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino como medios para fomentar la participación de estos sectores de la sociedad civil en el proceso de integración, los cuales han realizado reuniones conjuntas. La Carta Laboral Andina supone también un avance en cuanto a consensos normativos que pueden ayudar a contribuir a un acervo normativo común regional consensuado.

3.7. Comunidad de Países del Caribe (CARICOM).

A partir del Tratado de Chaguaramas de 4 de julio de 1973 suscrito inicialmente por Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago y que sentó las bases para la

Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM) otro tanto se registraba hacia 1989 en este bloque, en su décima reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno, en que se replantea y relanza con fuerza el proceso de integración económica, proceso que ha registrado significativos avances en los últimos años y que hoy agrupa a 15 países de los cuales 14 son miembros de la OEA. Los países del CARICOM, han establecido un inédito proceso de armonización normativa, entre ellos en materia laboral, tendiente a eliminar diferencias entre ellos y favorecer una postura común. Esta experiencia se funda en las raíces comunes de sus Estados miembros, su historia de independencia relativamente reciente, salvo excepciones. Alcanzan acuerdos a los más altos niveles con presencia de representantes de empleadores y sindicatos en sus reuniones de Jefes de Estado y de esa forma permiten un grado interesante de transparencia en sus procesos.⁷⁷

3.8. América Central

A partir de la creación de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951, seguido por diversos acuerdos tendientes a liberalizar el comercio entre los países del istmo, y a partir de la Cumbre Presidencial de 1990 en Antigua, Guatemala, se aprobó un plan para reactivar la integración económica y reestructurarla conforme a un nuevo plan estratégico. De allí que en diciembre de 1991 se firmara el Protocolo de Tegucigalpa por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, dando origen al Sistema de Integración Centroamericano (SICA), al cual, más tarde, adhirió Belice el 4 de diciembre de 2000. En el marco de este proceso, los Ministros de Trabajo han venido sosteniendo reuniones periódicas tendientes a dar cuenta de los temas derivados de la dimensión social de la integración, especialmente frente a los escenarios de la globalización y del proceso de negociaciones comerciales frente a EEUU, y actualmente con la UE, Canadá y otros socios comerciales.

3.9. África

En este continente podemos mencionar otro proceso de integración interesante que agrupa a los países de Sud-África, denominados Comunidad de Desarrollo de Sud África, (Southern African Development Community (SADC) integrada por Angola, Botswana, República Democrática del Congo, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe, fundada en 1992.

SADC es un acuerdo de asociación con amplios objetivos políticos y de desarrollo más que acuerdos de comercio pero que incluye comercio como un componente. Tiene un Sector de Empleo y Trabajo como una de sus actividades básicas y una comisión tripartita para asuntos sociales y laborales (SALC) la que ha adoptado una carta Social sobre Derechos Fundamentales de Trabajadores de África del Sur en marzo de 2001.⁷⁸

3.10. Experiencia de Chile

Chile ha incorporado el tema laboral en la agenda comercial internacional con una amplia gama de instrumentos:

- ha suscrito un Acuerdo de Cooperación Laboral con Canadá (ACLCC), paralelo al TLC con dicho país;
- ha participado de los institutos laborales del MERCOSUR;
- ha incorporado compromisos laborales en su Acuerdo de Asociación con la UE;
- ha suscrito una exigente cláusula laboral en el Capítulo XVIII del TLC con EEUU;
- ha convenido un Memorándum de Entendimiento de Cooperación Laboral, paralelo al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica con Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur;
- ha suscrito un Memorándum de Cooperación Laboral y de Seguridad Social, paralelo al TLC suscrito con China;

- tiene en vigencia un Acuerdo de Cooperación Laboral con Panamá, paralelo al TLC con dicho país;
- tiene un Capítulo Laboral dentro del TLC con Colombia;
- ha suscrito un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Laboral y Migratoria, paralelo al ALC con Perú;
- ha suscrito a nivel de Cancilleres una Declaración Conjunta con ocasión de la firma del Acuerdo para una Asociación Económica Estratégica con Japón;
- ha incluido compromisos de cooperación laboral en el Capítulo sobre Cooperación del TLC con Australia, y
- últimamente ha incluido compromisos laborales dentro del Capítulo de Cooperación del TLC con Turquía.

De este modo, Chile ha incorporado el tema, tanto con países desarrollados como con países en vías de desarrollo y ha mostrado su voluntad de incorporar esta disciplina dentro de sus negociaciones comerciales, con un esquema flexible y basado en la cooperación.

El balance ha sido muy positivo y se han implementado interesantes programas de cooperación con diversos socios comerciales, de forma de aprender de las mejores prácticas existentes en los más diversos campos. Los modelos de negociación han sido muy disímiles, tanto en su formato como en cuanto al fondo.

La apertura comercial de Chile que había comenzado unilateralmente bajo el gobierno militar sólo podía lograr rebajas arancelarias unilaterales, pero es sólo a partir de la irrupción de los gobiernos democráticos en 1990 que los diferentes gobiernos aceptan negociar con Chile acuerdos de variada índole, inclusive comerciales. Chile, además de las vías unilateral y bilateral, prosigue una política comercial multilateral, particularmente en el foro de la OMC, tendiente a una apertura generalizada de

los mercados, acompañada de un adecuado proceso de solución de controversias.

Por otra parte se han hecho numerosos esfuerzos para procurar la participación de la sociedad civil con motivo de los acuerdos internacionales, especialmente los más emblemáticos, a través de una variada gama de instrumentos, como seminarios, llamados públicos a entregar propuestas, reuniones sectoriales y territoriales, participación de los actores sociales en el denominado “cuarto adjunto”, entre muchas otras. El resultado ha sido que una opinión ampliamente mayoritaria de la ciudadanía ha aprobado estas negociaciones y que en las discusiones parlamentarias estas negociaciones hayan sido generalmente respaldadas con votos unánimes o muy mayoritarios con votación política transversal. La circunstancia de haber optado por una temprana inclusión de compromisos laborales y ambientales para garantizar la búsqueda de beneficios no sólo para sectores empresariales exportadores sino también para la ciudadanía en general y especialmente velando por el respeto de los trabajadores permitió igualmente una aceptación más amplia de la apertura comercial pactada iniciada en los años noventa.

En las primeras experiencias que se inician con motivo de la integración económica internacional, surgió el tema con motivo de MERCOSUR. Si Chile se asociaba a dicho bloque, ¿Qué pasaba con los temas laborales? Desde el inicio de Mercosur y aún sin ser parte del bloque Chile no dudó en incorporarse a los institutos laborales del MERCOSUR, incipientes en la época. Chile estuvo presente en las diferentes reuniones desarrolladas por el Grupo 11, luego Grupo 10, relativo a los temas sociolaborales e incluso le propuso a MERCOSUR, su adhesión a la Declaración Sociolaboral y su incorporación a la Comisión Sociolaboral, de 1998. Sin embargo, ello no fue posible en la medida que MERCOSUR y Chile no lograron acuerdo para la incorporación de Chile como miembro pleno del bloque.

Más adelante, y dado que se había ofrecido a Chile en la Cumbre de Miami de 1994 que

Chile fuese el cuarto miembro del TLCAN, se desarrolló un análisis y consiguiente debate acerca de los diferentes contenidos que el mencionado acuerdo había contemplado, entre ellos el referido a los temas laborales

Dado que el Presidente Clinton no conseguía la autorización del Congreso para negociar tratados comerciales y que ello impedía la incorporación de Chile al TLCAN Chile y Canadá suscribieron un Tratado de Libre Comercio y un Acuerdo de Cooperación Laboral similares al TLCAN y al ACLAN. Del mismo modo, Chile negoció otro acuerdo comercial con México con la misma orientación.

Luego de esta experiencia vino una amplia gama de acuerdos y dentro de ellas múltiples modalidades respecto de la incorporación de estas cláusulas.

Atendidos los términos del ACLAN, los diferentes actores sociales inicialmente tuvieron diferentes posiciones.⁷⁹ Es así como el empresariado de Chile en general rechazó la inclusión de temas laborales en los acuerdos comerciales y muy particularmente las sanciones comerciales reclamadas en los países industrializados, especialmente los anglosajones del Hemisferio Norte. Por su parte en el ámbito sindical se escucharon voces exigiendo la inclusión de los temas laborales para dar un rostro humano a la globalización.

Fue con Canadá el país con el cual Chile convino por primera vez un acuerdo laboral dentro de una negociación comercial, paralelo y separado del TLC, por el cual se establecieron compromisos, en general similares a los adoptados entre Canadá, EEUU y México en el ACLAN, con la diferencia importante que, entre Chile y Canadá no se acordaron sanciones comerciales como sí se habían estipulado entre México y EEUU, y en que la institucionalidad, por la naturaleza bilateral del acuerdo, se redujo a dos Secretarios Ejecutivos Nacionales en lugar del Secretariado conjunto y de las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN) del ACLAN.

Con motivo de la discusión parlamentaria, tanto el TLC como el ACL negociados entre Chile y Canadá fueron sometidos al test de la aprobación parlamentaria necesaria para la ratificación de los tratados y el resultado fue una amplia mayoría a favor de ambos acuerdos, además del ambiental, con lo que quedó sentado el criterio político positivo tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso Nacional de aceptación de estos temas en la agenda comercial internacional. El TLC fue suscrito en Santiago el 5 de diciembre de 1996 y los Acuerdos de Cooperación Laboral y Ambiental en Ottawa, el 6 de febrero de 1997. En Chile el proceso de ratificación fue completado con la aprobación del Senado el 2 de julio de 1997⁸⁰. Sin embargo, es menester aclarar que los Acuerdos Laborales se firman como “partes de un paquete comercial mayor”, en que se comprometen tanto preferencias arancelarias como una serie de disciplinas adicionales.

En paralelo Chile tenía en su agenda política interna el desarrollo de reformas laborales que ampliaron y mejoraron la legislación relativa a los derechos sindicales y de negociación colectiva así como los derechos individuales de los trabajadores y, además, la ratificación de numerosos convenios de OIT, con cuya aprobación, Chile quedó con una mejor carta de presentación en este ámbito. Adicionalmente se insistió en las reformas laborales internas, con una justificación más bien ética política y en que el vínculo comercio-trabajo no aparecieron en forma mediática. Las reformas laborales fueron finalmente aprobadas, después de un arduo debate y con ellas se dio mayor consistencia a la legislación nacional con los convenios de OIT, especialmente con los convenios 87 y 98 sobre derecho de asociación y negociación colectiva, respectivamente, y en general ajustándose con una visión reguladora los excesos de desprotección introducidos por las normas dictadas antes de los Regímenes Democráticos que se inician en 1990.

En el plano multilateral, Chile venía desarrollando igualmente un activo papel en la organización de la Cumbre de Jefes de Estado

de Copenhague, desde la Presidencia del ECOSOC de Naciones Unidas en que jugó un destacado rol el Representante Permanente de Chile ante Naciones Unidas, Embajador Juan Somavía, que culmina en 1995 donde se llega a un relativo consenso sobre las normas laborales fundamentales. Estos consensos fueron reiterados y profundizados en la Conferencia de Ministros de Comercio en Singapur, en 1996, en la cual Chile propició un nexo entre las instituciones de la OMC con las de OIT. En la reunión de Singapur Chile tuvo un papel activo para crear un consenso internacional sobre las normas laborales fundamentales que deberían constituir las bases sociales de la globalización económica.⁸¹ Igualmente Chile impulsaría, en OIT, el debate que condujo a la aprobación de la Declaración de OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, finalmente aprobada en 1998.

Otra variante que en el continente americano han tenido los temas laborales ha sido el Proceso de Cumbres, a nivel de Jefes de Estado y la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, órgano especializado de la OEA en que también se han debatido intensamente los temas laborales, particularmente cuando se estudió la posibilidad de negociar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

A partir de la Conferencia de Ministros de Trabajo de Viña del Mar, Chile, en 1998, hubo muchos trabajos sobre la dimensión social de la globalización y se adoptó un completo Plan de Trabajo que continuó luego en las sucesivas conferencias de Ottawa en 2001; Salvador de Bahía en 2003; México en 2005 y Trinidad y Tobago en 2007 lo que ha reiterado y profundizado los consensos alcanzados. Estas conferencias han acompañado el proceso Interamericano de Cumbres y en ella se ha abordado, en especial en Mar del Plata, Argentina, el tema del trabajo decente. Sin embargo, en materia de comercio hubo un fuerte disenso entre sus miembros, los cuales no pudieron alcanzar un acuerdo en torno a la prosecución de las negociaciones del ALCA, cuyo término estaba previsto para enero de 2005. Esta misma falta de consenso incidió

también para que la discusión sobre el vínculo comercio-trabajo no fuese abordada en ese momento como sí lo fue en la Cumbre de Quebec, en 2001. En esta ocasión los Jefes de Estado reconocieron la importancia de los temas laborales y recogiendo algunos aspectos de consenso y disenso, instruyeron a sus ministros para trabajar sobre estos últimos, lo que fue en su oportunidad materia de interesantes informes de la Conferencia.⁸²

En 2002 Chile alcanzó un Acuerdo de Asociación con la UE, en el cual los temas laborales fueron abordados en el área de cooperación dejándose sentada una agenda democrática y social, con referencia específica a normas laborales fundamentales y su tratamiento centrado sobre la base de la cooperación.

En 2003 Chile suscribió un Tratado de Libre Comercio con EEUU en cuyo texto se incorporaron los temas laborales bajo forma de capítulo (XVIII) y en que los temas laborales son abordados de manera equivalente con los temas comerciales en el procedimiento de resolución de disputas (Capítulo XXII).

Por otra parte Chile ha suscrito numerosos acuerdos de cooperación laboral, bajo distintos formatos con diversos países de la Región como Argentina, Brasil, Ecuador y México, entre otros, tendientes a analizar mejores prácticas laborales e intercambiar experiencias tendientes a un mejor cumplimiento de las normas laborales fundamentales así como para avanzar en los objetivos socio económicos de los Estados, los que han favorecido la cooperación y especialmente una mejor comprensión de los sistemas existentes en la región. Sin embargo todos estos acuerdos han sido independientes de las relaciones comerciales, y se han utilizado fundamentalmente para intercambiar información sobre mercados de trabajo, sistemas legislativos, políticas públicas y experiencias relevantes en el sistema de relaciones laborales.

En cuanto a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Chile ha adherido a las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales

(2000), que siguen la huella de la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de OIT de 1977 y sus enmiendas posteriores. En virtud de la normativa de OCDE, se ha establecido un Punto Nacional de Contacto. En su Párrafo IV se hace referencia a recomendaciones en cuanto a empleo y relaciones laborales. Si bien recoge los derechos laborales internacionales fundamentales, así como los derechos laborales internacionalmente reconocidos, menciona también otros conceptos de interés como el derecho de información, promover consultas y la cooperación entre empresas y sindicatos, respetar normas de empleo no menos favorables que las de los países de origen de las EMNs, empleo de personal local, proporcionar formación profesional en los países de acogida, cuidar de evitar cierres de entidades sin notificación con antelación razonable a los representantes de los trabajadores y colaboración para atenuar al máximo los efectos adversos. Adicionalmente se recomienda no amenazar con traslados fuera del país con motivo de influir en negociaciones colectivas o en el derecho de organizarse sindicalmente. Si bien se trata de recomendaciones, ha resultado un instrumento interesante para las organizaciones sindicales en la medida que tienen un Punto de Contacto local al cual dirigirse.⁸³

Haremos a continuación un resumen de los casos más relevantes. Si bien estos acuerdos podríamos situarlos en la experiencia negociadora de otros países, pensamos que puede ser de interés para observadores de este proceso la perspectiva de un país en desarrollo más que aquella del mundo desarrollado y es por eso que la mayoría de estos acuerdos los desarrollamos a propósito de la experiencia de negociación de Chile. Si bien esta experiencia involucra casos muy disímiles, debe tenerse presente que Chile es a esta fecha el país con más acuerdos comerciales bilaterales negociados en la comunidad internacional y el que registra más acuerdos de tipo laboral en este contexto, con países de la más diferente estructura económica y de las más diversas regiones del planeta.

No obstante, por razones de espacio nos limitaremos a los casos más importantes de negociación.

3.10.1. Acuerdo de cooperación laboral Canadá-Chile.

Este Acuerdo fue suscrito entre Canadá y Chile en 1996 en forma paralela al Tratado de Libre Comercio y al Acuerdo de Cooperación Ambiental entre ambos países. Se trataba de un acuerdo producido sobre la base de las tentativas de la administración de EEUU. de lograr el “*fast track*” que dicha administración finalmente no consiguió. Ante este escenario Chile negoció un TLC con Canadá y uno de sus elementos fue un acuerdo en materia laboral, en texto o cuerpo separado del TLC pero vinculado a él, muy similar, en términos generales al ACL del TLCAN pero sin sanciones comerciales como dicho acuerdo prevé entre EEUU y México. A diferencia del ACLAN, no tiene un Secretariado Común sino dos Secretarios Ejecutivos Nacionales.

Su aplicación ha permitido un mejor desarrollo de vínculos entre Canadá y Chile, siendo uno de los logros principales la generación de oportunidades para que los gobiernos, los empresarios, los trabajadores y otros grupos sociales, hayan podido apreciar de forma transparente los sistemas de relaciones laborales y de seguridad social de ambos países incluyendo sus legislaciones, sistemas de inspección del trabajo y los diversos mecanismos propios de sus respectivos sistemas.

Los contactos facilitados por el ACL entre Canadá y Chile han permitido mantener un foro permanente de consultas bilaterales para tratar aspectos más generales como la participación de la sociedad civil en las políticas públicas laborales, la dimensión social de la globalización, trabajo infantil así como abordar de manera tecnificada los temas internacionales laborales de múltiples foros.

El Acuerdo contempla un Consejo Ministerial, integrado por los Ministros de Trabajo de ambos

gobiernos o de sus representantes quienes se reúnen en forma periódica para hacer seguimiento a la implementación del mismo y para planificar las acciones futuras. Las reuniones anuales de este Consejo Ministerial han tenido lugar sucesivamente a partir del 2 de octubre de 1998, fecha en que se llevó a cabo la primera reunión en Santiago.

La implementación del ACL entre Canadá y Chile ha tenido dos componentes principales:

a) En primer lugar se ha desarrollado un Plan de Trabajo para la Cooperación, destinado a promover el intercambio de información y conocimiento de las legislaciones laborales respectivas. Este Plan de Trabajo permite a ambos, en concordancia con los Ministerios de Trabajo y Comercio cooperar en materias laborales. Esto puede involucrar conferencias, seminarios, talleres, estudios, desarrollo de datos comparables, intercambio de experiencias e información y otras prácticas de cooperación en áreas tales como: relaciones laborales, estándares de empleo, salud y seguridad en el trabajo, capacitación laboral y seguridad social.

Las actividades realizadas en el marco de este Acuerdo han sido objeto de sucesivos planes de trabajo los que inicialmente abordaron el conocimiento de ambos sistemas y legislaciones a través de seminarios técnicos desarrollados en ambos países con participación tripartita.

Los programas han contemplado visitas de intercambio, seminarios de expertos, conferencias públicas, visitas a terreno, o a centros regionales o provinciales incluyendo representantes de Gobierno de los ministerios respectivos o funcionarios de sus agencias de fiscalización, dirigentes sindicales y empresariales, expertos y académicos.

b) El segundo aspecto ha sido el de la aplicación de procedimientos para el tratamiento de los temas de interés de ambos países.

El ACL entre Chile-Canadá ha sido fecundo en intercambio de informaciones, en promover

interlocución de las administraciones, contactos empresariales y sindicales, buscar puntos de coincidencia respecto de temas discutidos en foros internacionales y especialmente en crear lazos institucionales basados en la confianza respecto de estos temas. Si bien contempla procesos de denuncia y resolución de conflictos, similares a los del ACLAN, hasta ahora no se ha recibido ninguna queja formal con relación al incumplimiento de la ley laboral en los dos países, privilegiándose claramente sus aspectos cooperativos. Sin embargo, los contactos informales de ambas estructuras han permitido solucionar casos concretos sobre la base de buenos oficios sin necesidad de recurrir a los canales formales del acuerdo.

3.10.2. El Acuerdo de asociación Chile-Unión Europea

El AA Chile UE contiene numerosas disposiciones sobre cooperación en materia sociolaboral, y la formulación de objetivos perseguidos con el acuerdo. En la Parte III, en su artículo 16, numeral 1, b) se deja expresa constancia del compromiso de las Partes por “promover el desarrollo social” y que “Las Partes darán especial prioridad al respeto de los derechos sociales fundamentales”.

En el Título V, y bajo la denominación de “Cooperación en materia social” las partes abordan los temas sociales en los artículos 43, 44 y 45. En el artículo 43 las Partes reconocen que debe promoverse la participación de los interlocutores sociales, así como evitar la discriminación de trato a ciudadanos de una de las Partes residiendo legalmente en el territorio de la otra Parte.

En el artículo 44 se enfatiza la importancia del desarrollo social y se comprometen a dar prioridad a la creación de empleo y al respeto de los derechos sociales fundamentales, promoviendo los convenios de OIT relativos a libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva y a la no discriminación, abolición del trabajo forzado y del trabajo

infantil y la igualdad de trato entre hombres y mujeres, entre otros temas. Para tales efectos las Partes listan una serie de medidas a las cuales darán prioridad, en el numeral 4, letras a) a la j).⁸⁴ El artículo 45 establece por último la cooperación en temas de género a fin de mejorar, garantizar y aumentar la participación equitativa de hombres y mujeres en todos los sectores de la vida política, económica y cultural.

Otro aspecto a ser relevado es que conforme a los Arts. 10, 11 y 48 del Acuerdo de Asociación Chile-UE se han asumido obligaciones tendientes a la participación de la sociedad civil.

El Art. 10 establece la obligación de conformar un Comité Consultivo Conjunto, pero hasta ahora la institución chilena no ha podido formalizarse por lo que esta disposición tiene un cumplimiento pendiente.

El Art. 11 establece la obligación de las Partes de promover reuniones periódicas de representantes de las sociedades civiles de la UE y de Chile, para informarles y recabar sus sugerencias, sobre el mejoramiento de la aplicación del presente acuerdo.

Por su parte el Art. 48 establece, a propósito de la cooperación, el derecho de la sociedad civil a ser informada y participar en consultas sobre cooperación, recibir recursos financieros y participar en aplicación de proyectos y programas.

3.10.3. TLC Chile-EEUU

El TLC suscrito el 6 de junio del 2003 entre Chile y EEUU. muestra una nueva expresión de la inclusión de los temas laborales en la agenda comercial.

Los temas laborales se incluyeron como capítulo del TLC y con sujeción a normas de solución de controversias similar y equivalente al previsto para el tratamiento de los temas comerciales. Este es un paso conceptual trascendente de carácter mayor en los debates sobre la materia. El fundamento del Gobierno de Chile para incluir estos temas

en el TLC estuvo radicado en diferentes factores incluyendo requerimientos de sus organizaciones sindicales y de su sociedad civil, en la positiva experiencia previa habida con motivo del ACL entre Canadá y Chile, con motivo de cuya discusión ya se había generado un amplio consenso político. La postura chilena debió tomar especialmente en consideración que la legislación comercial aprobada en EEUU por muy estrecho margen daba cuenta de una enorme resistencia a la apertura comercial fundada de forma importante en el temor de los impactos que presumiblemente la apertura comercial pudiera ocasionar sobre el empleo a los trabajadores de EEUU. Sobre este tema la central de trabajadores de dicho país, la AFL-CIO, había insistido con un fuerte lobby en la opinión pública. Adicionalmente y dado que ya había habido legislación unilateral de EEUU que se había aplicado en ciertos casos con sanciones sobre los aranceles de países que no cumplen normas laborales básicas, se consideraba preferible convenir normas aceptadas por ambas Partes que aquellas aplicadas unilateralmente y, por el lado del procedimiento, tribunales imparciales (arbitrales) independientes en lugar de autoridades de EEUU, más permeables a la sensibilidad y cultura de ese país y no necesariamente a la cultura y tradiciones de ambas Partes y con reglas que den garantías a ambas Partes.

La obligación más importante del TLC, y que es la única reclamable ante un Panel Arbitral, la constituye el incumplimiento de la propia legislación laboral, “Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes” Art. 18.2 (1) (a) según se define en el texto. Para estos efectos se entiende por legislación laboral las normas referidas al derecho de asociación; al derecho de organizarse y negociar colectivamente; a la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; a una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, y a

condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. A mayor abundamiento, el nivel del salario mínimo queda expresamente excluido de las obligaciones, las cuales sólo se refieren al cumplimiento de la normativa de salario mínimo vigente en cada país.

Existe expreso resguardo del principio de soberanía respecto de modificar la propia legislación o respecto de la posibilidad de determinar las acciones fiscalizadoras o de la Administración sobre todos los temas laborales. Como corolario no se exige homologación normativa y por ende cada Parte conserva su autonomía reguladora. Sin embargo, resulta implícito que el ejercicio de la discreción en materia fiscalizadora debe realizarse al igual que todo el tratado, de buena fe.

Existe también el respeto por la autonomía del Poder Judicial de ambas Partes en cuanto las disposiciones del TLC no permiten que las decisiones de los Tribunales, en materias pendientes o ya resueltas sean objeto de revisión o reapertura de acuerdo a este tratado.

Las Partes reafirman sus compromisos adquiridos ante la OIT, especialmente respecto de la Declaración de OIT de 1998 y establecen su compromiso de procurar que sean reconocidos y protegidos por la legislación nacional declarando asimismo que no deben debilitarse o reducirse tales protecciones para promover el comercio o la inversión. Estos compromisos, al igual que todos los demás incluidos dentro del Capítulo Laboral pueden ser objeto de consultas, sin perjuicio del mecanismo de la aplicación de las normas generales de OIT.

Se establecen, acorde con las obligaciones sustantivas, mecanismos de garantías procesales para hacer valer los derechos laborales en cada país, lo que resguarda el debido proceso conforme a diferentes tratados existentes sobre la materia.

La institucionalidad es muy simple para no burocratizar ni encarecer el sistema, con

Puntos de Contacto entre las Partes, a nivel de los Ministerios del Trabajo y un Consejo Ministerial para supervisar la implementación y revisión de los acuerdos alcanzados en la materia y particularmente del Mecanismo de Cooperación Laboral con reuniones periódicas y con un programa de trabajo. Se establece la asesoría o consulta a grupos de trabajo, expertos u ONGs.

Se establece un mecanismo de cooperación laboral para promover el respeto de la Declaración de la OIT de 1998 y muy especialmente para promover el cumplimiento del Convenio 182 de OIT relativo a la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas del Trabajo Infantil. Un anexo establece un acuerdo específico sobre cooperación laboral, omnicomprendivo y que incluye la totalidad de los temas de la agenda laboral actual, especialmente frente a la dimensión social de la liberalización comercial o de los procesos de mundialización de la economía y de integración.

En el capítulo laboral se establece un sistema de consultas tendiente a evitar disputas y buscar soluciones mutuamente satisfactorias para cualquier dificultad que pueda suscitarse entre las Partes con posibilidad de recurrir a expertos o a mecanismos de buenos oficios, mediación o conciliación. El mecanismo de consultas se establece de un modo expedito pero con plazos que permitan un razonable estudio de los casos presentados, los que deben ser debidamente documentados y fundados. Este mecanismo es previo a cualquier procedimiento de solución de disputas.

Está establecida en numerosas disposiciones la participación de la sociedad civil tales como la participación de organizaciones sindicales, empresariales, ONG Sociedades académicas o de abogados especializados en diversas instancias o mecanismos, tales como el Comité Consultivo Nacional, la participación en actividades de cooperación bilateral, el derecho a participar como *amicus curiae* durante en caso de aplicarse el procedimiento de solución de controversias y, en caso de aplicarse por parte del panel arbitral

contribuciones monetarias, la posibilidad de presentar sugerencias sobre la mejor manera de mejorar el cumplimiento de la legislación laboral. Sin perjuicio, se resguarda el principio de soberanía desde que la titularidad activa para realizar consultas queda radicada en las Partes siendo titular pasivo para recibir una consulta formal el respectivo punto de contacto, ubicado en el respectivo Ministerio de Trabajo.

En el desarrollo del primer año de vigencia del TLC, hubo una sesión pública del Consejo de Asuntos Laborales en Santiago con participación de numerosas organizaciones sindicales, empresariales y ONGs relacionadas con el mundo laboral.

Se resguarda el principio de la especificidad laboral desde que se contempla un mecanismo de implementación de la resolución del panel arbitral específico en el capítulo de solución de controversias, pero la lista de panelistas para un eventual Panel Arbitral debe considerar la participación de expertos en Derecho del Trabajo y su aplicación. Este principio está también rescatado con la obligatoriedad del trámite previo de consultas en sede laboral antes de transitar en un caso hacia la fase de Solución de Controversias.

En cuanto a solución de controversias, el mecanismo es el mismo aplicado en términos generales, contenido en el capítulo 22 “Solución de controversias”, aplicable a todas las obligaciones del tratado. Sin embargo, se contemplan disposiciones especiales, particularmente en el Art. 22.16. De este modo, constituido el panel arbitral y efectuado un informe preliminar y un informe final que establecen que una Parte no ha cumplido su obligación contenida en el Art. 18.2(1)(a), las Partes pueden llegar a un acuerdo dentro de 45 días siguientes a la recepción del informe final.

Contribución monetaria: Si las Partes no llegan a acuerdo en el plazo antes indicado o si han llegado a acuerdo y la Parte reclamante estima que no se ha cumplido el acuerdo, la Parte reclamante puede pedir que se constituya nuevamente el Panel arbitral y que imponga

una contribución monetaria a la otra Parte. El tope de la contribución asciende a 15 millones de dólares (EEUU) anuales, reajustados según inflación (Art. 22.16 (2) inciso final). Esta contribución debe pagarse en cuotas trimestrales iguales comenzando 60 días después de notificada la respectiva decisión. El panel entregará su decisión dentro de 90 días a su constitución.

Esta disposición no parece equitativa en el contexto de la relación bilateral entre las Partes. En efecto, una multa de quince millones de dólares puede parecer irrisoria en EEUU y países desarrollados pero no lo es para una economía en desarrollo. La sanción no es equilibrada. Este parámetro, conseguido sólo sobre la base de un equilibrio mayor de intereses en el conjunto de la negociación, debería ser reevaluado en el marco de una negociación multilateral.

Criterios para fijar la contribución monetaria: En forma excepcional, se fijan para este tipo de controversias criterios conforme a los cuales se puede fijar la contribución monetaria, que no rigen en materia comercial, dada la especial naturaleza de estas controversias. Los criterios son:

- los efectos sobre el comercio bilateral generados por el incumplimiento;
- la persistencia y duración del incumplimiento;
- razones del incumplimiento;
- nivel del cumplimiento que razonablemente podría esperarse de la Parte reclamada, habida cuenta de la limitación de sus recursos;
- los esfuerzos realizados por la Parte (reclamada) para comenzar a corregir el incumplimiento después de la recepción del informe final del grupo arbitral, incluso mediante la implementación de un plan de acción mutuamente acordado, y
- cualquier otro factor pertinente.

Consecuencia del no pago de la contribución monetaria. En el límite, si la contribución no se paga dentro de plazo la Parte reclamante puede adoptar “otras acciones apropiadas para cobrar la contribución o para garantizar el cumplimiento de otro modo”. Se incluyen en este caso “la suspensión de beneficios arancelarios en la medida necesaria para cobrar la contribución”. Como limitación, “debe evitarse que se afecte indebidamente a partes o terceros no involucrados en la controversia” (Artículo 22.16.5.). En cualquier momento la Parte demandada puede invocar que está dando cumplimiento a sus obligaciones y pedir que se convoque al Panel Arbitral para que revoque la suspensión de beneficios o deje sin efecto las contribuciones monetarias, cuestión que calificará el panel (Artículo 22.17).

3.10.4. Acuerdo estratégico transpacífico de asociación económica

Chile ha jugado también un papel proactivo con motivo de las negociaciones con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam, tendientes a incorporar los temas laborales de una forma satisfactoria para economías relativamente pequeñas, lo que se alcanzó bajo la forma de un firmado en julio de 2005 en Wellington, Nueva Zelanda.

De formato sui géneris, en este MOU se asumen compromisos relativos al cumplimiento de normas laborales básicas pero con mecanismos de seguimiento o control menos severos que los contemplados en los TLC de EEUU post TPA. Su relevancia radica en que economías de porte relativamente pequeño aceptaron voluntariamente algunos compromisos en materia laboral con motivo de una negociación comercial que de hecho ha servido como referente para negociaciones de otras economías del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC).

En el Preámbulo del MOU los Gobiernos dejan clara constancia de su deseo de tratar los temas laborales basados en cooperación, consulta y diálogo. Las Partes también dejan constancia

de su resolución a mejorar las condiciones de trabajo y de vida y a proteger, mejorar y hacer cumplir los derechos básicos laborales, afirmando conceptos como “empleo decente y empleos que conlleven los principios básicos de la OIT”.

En los Objetivos las Partes estuvieron contestes en promover un mejor entendimiento de los sistemas laborales de las Partes, políticas y prácticas sólidas en materia laboral y en mejorar las capacidades de las Partes, incluyendo los sectores no gubernamentales (Participación de la sociedad civil, incluyendo sindicatos).

Dentro de los objetivos figura proporcionar un foro para discutir e intercambiar puntos de vista sobre los temas laborales de interés o preocupación y promover una mejor comprensión y observancia de los principios contenidos en la Declaración de OIT de 1998 (Derecho de asociación, negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso, edad mínima para trabajar y no discriminación).

Dentro de los Compromisos, en virtud del texto acordado, las Partes miembros de la OIT reafirman sus obligaciones en tanto tales; afirman su compromiso con los principios de la Declaración de OIT de 1998 lo que reviste especial importancia en el caso de Brunei que no era miembro de OIT ni había adherido a dicha Declaración; cada Parte procurará que sus leyes laborales, regulaciones, políticas y prácticas guarden consistencia con sus compromisos laborales internacionales; reconocen que es inapropiado establecer o usar sus leyes laborales para promover el comercio o las inversiones a través del debilitamiento de las protecciones laborales domésticas y promoverán el conocimiento público de sus propias leyes laborales.

El MOU establece mecanismos para que las Partes den paso a actividades de cooperación que entre otros temas pueden incluir, leyes y prácticas laborales, incluyendo la promoción de derechos y obligaciones laborales y “tra-

bajo decente”; sistemas de fiscalización laboral y resolución de disputas.

Dentro de los Mecanismos Institucionales (“Institutional Arrangements”) se establecieron “puntos de contacto” en cada País así como reuniones periódicas (la primera dentro un año desde la entrada en vigencia del acuerdo) con altos directivos de las Partes, para: establecer un programa de trabajo; Supervisar las actividades de cooperación, Revisar la operación y resultados de este texto y Proporcionar un foro de discusión e intercambios de puntos de vista sobre temas de interés y preocupación entre las Partes involucrada. En este párrafo se estableció además la posibilidad de consulta con miembros de la sociedad civil (en cada país).

Se estableció además que si surge cualquier tema sobre la interpretación o aplicación de este texto, una Parte puede requerir consultas con la otra u otras Partes a través de los Puntos de Contacto Nacional y que también la materia puede ser comunicada a una reunión conjunta de las Partes interesadas, que puede incluir Ministros para mutuas discusiones y consultas a la cual todas las Partes serán invitadas.

Es de destacar que tanto el título del MOU, el Preámbulo del Acuerdo, como sus disposiciones finales dejan en claro el vínculo del MOU con el Acuerdo General.

Lo interesante de este acuerdo es que abrió una puerta de entendimiento para incorporar los temas laborales en las negociaciones entre países sin diferencias siderales en cuanto a pero económico y político y en que se asumen compromisos importantes con mecanismos de supervisión que le dan seriedad, con puntos de contacto e incluso una reunión de nivel Ministerial, para tratar los temas que pudieran surgir en este campo. Fue un acuerdo en que primó la convicción más que el peso económico de los actores. Su implementación ha sido muy exitosa y las Partes han realizado reuniones anuales tripartitas en Ginebra coincidentes con la CIT de la OIT.

3.10.5. Chile y la república popular China

Los temas laborales fueron discutidos en el marco de las negociaciones para alcanzar un TLC entre ambos países, sobre la base de la cooperación a desarrollar entre ambas Partes. Estos temas quedaron remitidos al acuerdo que desarrollaron ambas Partes a través de un Memorándum de Entendimiento de Cooperación Laboral y de Seguridad Social entre el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de la República Popular China y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, suscrito el 2 de noviembre de 2005 en Santiago por autoridades de ambos ministerios.

En dicho Memorándum ambas Partes se comprometen a llevar a cabo actividades de cooperación en temas de: empleo, trabajo decente, legislación laboral, inspección del trabajo, mejoramiento de condiciones laborales y capacitación de los trabajadores, globalización y su impacto en empleo, medio ambiente laboral, relaciones laborales y seguridad social.

Se llevará a cabo mediante intercambios de información y experiencias, visitas, eventos como seminarios talleres y reuniones de expertos. La institucionalidad consulta coordinadores dentro de cada Parte que se reunirán cada dos años.

En función de este acuerdo se han realizado varias visitas de altas autoridades chinas a Chile, especialmente en el ámbito de la seguridad social y recientes reformas sobre la materia.

3.10.6. Chile y Perú

Ambas Partes suscribieron un *Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Laboral y Migratoria* que incorpora tanto compromisos en materia laboral como además el tema de los trabajadores migratorios, lo que en este caso reviste importancia considerando que la población de origen peruano es la comunidad más numerosa de residentes en el país con alrededor de cincuenta y ocho mil personas,

sobre un total aproximado de doscientos cuarenta y siete mil inmigrantes que en la actualidad residen en Chile.

El Memorándum subraya la importancia que ambos Gobiernos otorgan a los temas laborales y migratorios, afirman el respeto por las normas jurídicas de ambas Partes y expresan su intención de cooperar en estos ámbitos, con especial énfasis en innovación, aumento de la productividad y del capital social.

Dentro de los compromisos compartidos figura el respeto a la Declaración de OIT de 1998 y se reconoce como inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección de la legislación laboral o por la vía de abstenerse de su fiscalización.

En segundo término, y en forma inédita, este acuerdo incorpora igualmente el respeto a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de Naciones Unidas (1990), destacando la importancia que ambos países otorgan al tema migratorio especialmente en lo relativo a los derechos humanos de los trabajadores migratorios, enfatizando en la protección de los derechos laborales. La relevancia de esta Convención está dada principalmente por el establecimiento de una serie de derechos inherentes a todos los trabajadores, independiente de la condición migratoria en que se encuentren, que garantiza un estándar mínimo, exigible a todos los Estados que la ratifican. Junto con lo anterior, la Convención además establece una serie de derechos que buscan profundizar el proceso de integración en la sociedad de destino de los trabajadores inmigrantes y sus familias, a través de la regularización de la situación migratoria.

El establecimiento de un estándar mínimo de derechos para todos los trabajadores migrantes, el respeto de sus derechos laborales y la regularización migratoria, son elementos que fundamentan la acción de las instituciones gubernamentales encargadas de administrar tanto las políticas migratorias, como otras

políticas públicas que se relacionan de manera directa con el fenómeno de las migraciones.

En el Memorándum se respeta igualmente el principio de soberanía en el sentido de resguardar las normas constitucionales y legales de ambas Partes y el ejercicio de sus facultades internas, a la vez que su discrecionalidad en materias reguladoras y fiscalizadoras.

En materia institucional se creó un Comité Conjunto para la Cooperación Laboral y Migratoria, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Interior y de Trabajo, que se reunirá en forma anual a fin de fijar el programa de cooperación,

servir de canal de diálogo, efectuar propuestas a las autoridades competentes de ambas Partes e informar a los actores sociales sobre la aplicación del Memorando y recibir sugerencias para su mejoramiento, entre otras facultades.

Dentro de la cooperación, destacan aquellas relativas a derechos fundamentales en el trabajo y su aplicación efectiva, trabajo decente, derechos de los trabajadores migratorios, programas de reconversión laboral, implicancias de la integración económica entre las Partes y la relación entre derechos sociales y comercio internacional, entre otros temas de relevancia para las Partes.

4. CONTENIDO DE LOS ACUERDOS

Aunque en la agenda multilateral, el tema sigue pendiente de resolución, en la agenda bilateral varios Estados han negociado, con motivo de sus acuerdos o tratados de libre comercio, de asociación o bajo otras denominaciones, acuerdos en materia laboral o introducido cláusulas laborales de diferentes alcances y modalidades. Sin perjuicio de que aún muchos Gobiernos aún siguen renuentes a la incorporación de estos temas vinculados al comercio internacional en el balance general hay una cierta tendencia hacia una mayor aceptación de la cláusula social, bajo diferentes modalidades, incluso entre países en vías de desarrollo.

En cuanto a las declaraciones generales contenidas en los preámbulos, en ellas se expresan las intenciones, fines u objetivos de las Partes, los que permiten una mejor interpretación de lo pactado. En general se refieren a la idea de mejorar, proteger hacer cumplir y/o promover los derechos fundamentales de los trabajadores o las normas laborales y/o de mejorar el nivel de vida y el empleo de los ciudadanos o el concepto de trabajo decente de la OIT.

Reafirmación de compromisos adoptados ante la OIT: En general, todos los acuerdos reiteran los compromisos suscritos ante la OIT, y la mayoría se refieren a los principios y derechos fundamentales, especialmente la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo. Algunos acuerdos de última generación contienen compromisos normativos en orden a la aplicación de los convenios fundamentales de la OIT. Varios se refieren igualmente al concepto de Trabajo Decente elaborado por la OIT. Últimamente se han incorporado también compromisos respecto del pleno empleo.

Compromiso con la Declaración de OIT de 1998. Es una constante de la gran mayoría de los acuerdos firmados con posterioridad a la Declaración referida.

Consistencia entre legislación interna y normas laborales internacionales fundamentales. Se entiende por normas laborales fundamentales aquellas que hacen referencia a los temas de derecho de asociación y negociación colectiva, trabajo forzoso, trabajo infantil y no discriminación y que están contemplados en ocho convenios de la OIT sobre estos temas.

Varios convenios han establecido además obligaciones respecto de condiciones aceptables de trabajo sobre salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional, los que integran el concepto de derechos laborales internacionalmente reconocidos. Algunos convenios han incorporado también la protección de trabajadores migrantes.

Obligación de hacer cumplir la legislación laboral interna. Se trata de la obligación más importante en la mayoría de los casos, desde que está sujeta a consultas y, en varios casos, a solución de controversias que pueden derivar en contribuciones monetarias e incluso, en el caso de acuerdos con EEUU, a sanciones comerciales.

Varios acuerdos reconocen que es inapropiado utilizar las leyes laborales para propósitos proteccionistas. Cabe recordar que la Declaración de OIT de 1998 rechaza expresamente el uso proteccionista de las normas laborales en el comercio.

Sobre el compromiso de no eliminar las protecciones laborales, esto está reconocido en la mayoría de los acuerdos, y se la conoce como la “cláusula de no derogación”.

Como contrapartida, en diversos acuerdos se hace mención al principio de soberanía con relación a la facultad de los Estados de dictar su propia legislación así como al principio de discreción relativa a las facultades de fiscalización.

En varios acuerdos amplios se abordan garantías de debido proceso con normas justas, equitativas y transparentes de procedimiento.

Respecto de las normas de transparencia, en varios acuerdos se establece el compromiso de publicar y difundir la legislación laboral.

Respecto de la institucionalidad y mecanismos de consulta y cooperación. En muchos de los acuerdos se han establecido diversos mecanismos para consagrar el principio de seriedad de los compromisos. Es común el nombramiento de Puntos de Contacto, reuniones periódicas de altos funcionarios

y mecanismos de cooperación sobre las más diferentes materias de trabajo, empleo e incluso seguridad social o migraciones. En otros casos se han establecido mecanismos adicionales como Comités de Expertos los que en algunos casos de incumplimiento pueden ser derivados a un Panel Arbitral. En varios acuerdos se contemplan sanciones pecuniarias destinadas a reforzar el cumplimiento de la legislación local. En los acuerdos negociados con EEUU existen sanciones comerciales.

5. EL SOFT LAW

En muchos países hay también una fuerte línea de trabajo para reforzar la Responsabilidad Social, incluyendo los temas laborales. En materia laboral, se pueden mencionar en esta línea el Pacto Global impulsado por las Naciones Unidas, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de noviembre de 1977, enmendada en noviembre de 2000 y revisada en 2006, las Líneas Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales (*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*); la norma Social Accountability (SA) 8000. Recientemente ha venido desarrollándose un proceso para la creación de una norma ISO 26.000 sobre Responsabilidad Social que incluye, entre otros, temas laborales y que se espera sea definitivamente aprobada durante el año 2010. Nos referiremos especialmente al Pacto Global y luego a la ISO 26.000.

5.1. El Pacto global de naciones unidas

Conforme a un llamado formulado en 1999 por el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan y puesto en marcha en la sede de Naciones Unidas en julio del mismo año, se puso en marcha un denominado Pacto Global (el Pacto) que consiste en un llamado a las empresas a adoptar diez principios universales relacionados entre otros temas con las normas laborales.

Conforme a las propias palabras del Secretario General de Naciones Unidas de la época “esta iniciativa aspira a contribuir a la emergencia “de valores y principios compartidos que den una cara humana al mercado global”.⁸⁵

En función de este objetivo, se trata de construir un mercado global que incorpore entre otros temas, el cumplimiento de normas laborales fundamentales. Y lograr de esta forma una sociedad más inclusiva y equitativa a nivel mundial.

En esta iniciativa hay múltiples actores a quienes se les brinda titularidad para poder

incidir, partiendo desde luego por las compañías que voluntariamente quieran adherir y que ya suman más de 6.000 a nivel planetario, pero también a trabajadores ya la sociedad civil que pueden beneficiarse y también controlar el cumplimiento de estas disposiciones mediante mecanismos de transparencia y exigibilidad.

En cuanto a las empresas que participan en esta iniciativa, se trata de empresas importantes, que tienen interés en demostrar a nivel internacional su compromiso con los principios del Pacto y, en especial, con los temas laborales incluidos en él.

El Pacto no tiene carácter regulatorio ni es un Código de Conducta con fuerza legal. Se trata de una iniciativa que apunta más bien a trabajar en la línea del avance civilizatorio, convenciendo a los actores principales del mercado de la importancia de adherir a sus principios. Desde que se trata de una iniciativa del Secretario General de la ONU, la oficina del Pacto en Nueva York juega un rol importante, así como lo hacen también cuatro agencias de la ONU: la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

El Pacto tampoco puede describirse como un “foro para la formulación de normas y prácticas de gestión o un refugio que permite que las compañías firmen sin demostrar su adhesión a los principios del Pacto y resultados concretos. Se trata de una iniciativa a la que los participantes ingresan voluntariamente y que provee un marco general para fomentar el crecimiento sustentable y la responsabilidad cívica de las empresas de empresas comprometidas y creativas.

El Pacto contiene diez principios, los cuales se requiere que las empresas hagan suyos, apoyen y lleven a la práctica, en sus respectivos ámbitos de influencia, como un conjunto de valores fundamentales en las esferas de

derechos humanos, condiciones de trabajo y lucha contra la corrupción.

Los principios del Pacto emanan de instrumentos jurídicos de universal aceptación como son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- La Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998);
- La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, y
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

En materia laboral, el Pacto consagra que las empresas deben respetar:

- La libertad de asociación y el reconocimiento de los derechos a la negociación colectiva;
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio;
- la abolición del trabajo infantil, y
- la eliminación de la discriminación respecto del empleo y la ocupación.

5.2. ISO 26.000 sobre responsabilidad social

Crecientemente ha aumentado la presión de la opinión pública, medios de prensa, ONGs, organizaciones sindicales, de los consumidores, academia y centros de estudio sobre las empresas, especialmente sobre aquellas de carácter multinacional para exigirles en diferentes planos un apego a la ética y al desarrollo sustentable, el denominado “comportamiento socialmente responsable”.

Hay países como el Reino Unido en que una Ley de 2006 (*The 2006 Companies Act*) introdujo el requerimiento a las compañías públicas de informar sobre temas sociales y ambientales y que tienen para tal efecto un

Ministro de Responsabilidad Social. En el caso de Suecia, se ha anunciado en 2008 que sus 55 empresas estatales deberán elaborar informes de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) basadas en el *Global Reporting Initiative* (GRI) (un compendio muy reputado en esta materia). La mayor parte de las 500 principales empresas de EEUU y del Reino Unido han adoptado algún código de conducta, muchos de los cuales se remiten a las normas de la OIT.

Adicionalmente se han desarrollado múltiples iniciativas voluntarias tales como códigos de conducta socialmente responsable u otras, que apuntan a mejorar la calidad de vida en el trabajo. Estas se vinculan a un requerimiento crecientemente importante de imagen, pero también a enfoques de recursos humanos, medio ambiente y aspectos relativos a los demás “*stakeholders*” en que aparece un comportamiento ético crecientemente exigido en el mundo de los negocios. Es el caso de Asociación Comercial de Fruta Alemana que desarrolló un Código de Conducta que requiere de sus proveedores mundiales el cumplimiento de las normas a que alude al Pacto y que pueden ser certificados mediante diversos mecanismos, como la Norma SA 8.000.⁸⁶

En principio, las certificaciones voluntarias van más allá de los mínimos exigidos por ley. Las certificaciones obligatorias se refieren fundamentalmente a normas técnicas o a aspectos que pueden afectar la seguridad y/o salud de las personas (por ejemplo, los certificados de salud que permiten la circulación de ciertos productos alimenticios o medicamentos).

Tal vez el ejemplo más importante de este tipo de certificaciones son las de las distintas familias ISO (*International Organization for Standardization*). La ISO es una federación mundial de organismos de normalización de 140 países, con sede en Ginebra, Suiza. Es una organización no gubernamental, establecida en 1947, con el fin de promover el establecimiento de estándares de valor universal, con el fin de facilitar el intercambio de bienes y servicios. Está constituida por los organismos nacionales de normas “más representativos”, sean éstos

gubernamentales o privados. También existen miembros “corresponsales” y “subscriptores”, los que reciben información del trabajo de ISO, sin formar parte activa de los comités técnicos encargados de diseñar las normas.

Las familias de normas ISO más importantes (al menos para los fines de este trabajo) son: 9000 para calidad y 14000 para medio ambiente. Con un modelo muy similar existen también las BS OHSAS⁸⁷ 18.000 para salud ocupacional y evaluación de seguridad.

Recientemente, lo más importante en esta materia es el avance que se registra con la ISO 26.000, que está actualmente en fase de aprobación final y actualmente se discute con un alto grado de consenso alcanzado entre los integrantes del Grupo de Trabajo. Esta norma abarca una serie de temas tales como Derechos Humanos; Derechos Laborales; Medio Ambiente; Gobierno Organizacional; Prácticas de Negocio Justo (reglas de mercado); Participación de la Comunidad; Relaciones adecuadas con los Consumidores, y Responsabilidad en el Producto Final.

ISO 26.000 lleva ya siete plenarias. La séptima se celebró en Québec en mayo de 2009 y de acuerdo al cronograma de trabajo se espera que la norma sea lanzada durante el mes de mayo del año 2010 en Dinamarca.

Sin embargo, es necesario hacer presente también que hay voces críticas que hacen ver que no hay consistencia entre lo que muchas empresas o corporaciones señalan con la realidad, que no se cumplen principios mínimos internacionalmente aceptados y que se pierden los conceptos en la cadena de valor.

Aun cuando esta norma no será certificable, lo cierto del caso es que puede incidir de manera muy importante en la forma en que las empresas de exportación se relacionen con los mercados globales, desde que es cada vez de mayor frecuencia que las grandes cadenas mayoristas exijan un alto cumplimiento de normas laborales para garantizar que no se les acuse de beneficiarse del *dumping social*.

En cuanto a los contenidos, éstos son plenamente coincidentes con la Declaración de la OIT de 1998, con la agenda de Trabajo Decente de la OIT y con los convenios fundamentales de dicha organización, pero quizás la importancia mayor de esta norma radicará, el día que sea puesta en vigor y promocionada en que generará incentivos del mundo de los negocios, del sector privado, así como de múltiples actores sociales para su aplicación, con mecanismos de transparencia y exigibilidad ciudadana que se agregarán a los demás instrumentos a que hemos venido refiriéndonos en el curso del presente documento.

6. LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS.

La implementación de los acuerdos pasa por dos tipos de actividades: por una parte se desarrolla una actividad de cooperación y por la otra se abordan situaciones de conflicto a raíz de denuncias de incumplimiento de lo acordado.

En cuanto a las actividades de cooperación, éstas se realizan entre las Partes de los diferentes acuerdos con el propósito inicial de conocer e intercambiar información sobre los diferentes sistemas de relaciones laborales y de seguridad social, legislación y mecanismos para asegurar el cumplimiento de la legislación.

Generalmente se realizan actividades, muchas veces tripartitas con el propósito de intercambiar puntos de vista y mejores prácticas sobre temas de interés, como por ejemplo actividades sobre empleo para jóvenes y mujeres, tratamiento de medidas frente a situaciones de crisis económica, sistemas de seguro de desempleo, sistemas de formación profesional, sistemas de empleo o intermediación laboral.

Para llevar a cabo estas actividades se realizan visitas, con motivo de seminarios u otras actividades.

En cuanto a los temas más conflictivos, salvo el caso del ACLAN en que ha habido 37 quejas presentadas a las instituciones de dicho acuerdo, Oficinas Administrativas Nacionales y Secretariado Conjunto, los restantes acuerdos no han registrado reclamaciones o quejas y en todo caso, aún en el caso del ACLAN no ha habido nunca un caso que haya llegado a un Panel Arbitral en ningún acuerdo o con motivo de ninguna cláusula laboral.

Sin perjuicio de las actividades antes mencionadas, algunos acuerdos más complejos como los suscritos con EEUU y con Canadá suponen la redacción de instrumentos complementarios, por ejemplo reglamentos de procedimiento, reglamentos para procedimientos de consultas, Códigos de Conducta para mediadores o árbitros, que deben ser implementados en concordancia con los acuerdos o cláusulas de los tratados. Algunos de estos textos son unilaterales y otros consensuados.

7. EL ROL DE OIT EN EL NUEVO ESCENARIO⁸⁸

Antes de analizar el rol actual que puede llegar a jugar la OIT con el nuevo escenario creado por los múltiples acuerdos bilaterales de comercio que incluyen disposiciones laborales es conveniente hacer un sucinto resumen acerca de este organismo y acerca de la forma como funciona.

La OIT cuenta actualmente con 183 Miembros. Una vez al año se reúne su Conferencia Internacional del Trabajo integrada por sus mandantes tripartitos para establecer las políticas generales de la OIT, adoptar eventualmente nuevas normas internacionales del trabajo o revisar las existentes, así como el plan de trabajo y el presupuesto. La OIT está dirigida por el Consejo de Administración, compuesto por 28 miembros gubernamentales, 14 miembros representativos de los empleadores y 14 miembros de organizaciones de trabajadores.

Como hemos visto a lo largo del trabajo, en el plano de los tratados de libre comercio y procesos de integración, es igualmente generalizado que cuando se incluyen cláusulas sociales, éstas hagan referencia a la OIT, a su Declaración de 1998 y al concepto de trabajo decente desarrollado por la OIT. Recientemente el AA UE - Cariforum prevé un papel aún mayor para la OIT.

El sistema de control de la OIT se produce a través de diferentes mecanismos. Una vez el convenio ratificado por un país, el Estado Miembro debe presentar memorias regulares sobre las medidas que se han puesto en marcha para aplicarlo con frecuencia de dos años, tanto para los convenios fundamentales como para los prioritarios, En cuanto a los demás, deben ser informados cada cinco años.⁸⁹

En 1926 se creó la Comisión de Expertos a fin de examinar las memorias, pero también para examinar la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Sobre esto la Comisión formula observaciones y solicitudes directas, con comentarios que se publican en el informe anual de la Comisión. Sobre las

solicitudes directas, éstas sólo se comunican directamente a los gobiernos respectivos. El Informe anual de la Comisión de Expertos se presenta en la siguiente conferencia Internacional del Trabajo, en junio, donde se procede a su examen en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Esta Comisión, permanente, está compuesta de forma tripartita y examina en esa forma el Informe. La Comisión selecciona las observaciones y Estados Miembros que serán objeto de especial escrutinio y debate, cuyos gobiernos son invitados a responderlas. En muchos casos la Comisión adopta conclusiones con recomendaciones específicas para solucionar determinados problemas pero pueden también recomendar misiones o asistencia técnica de la OIT. Las diluciones y conclusiones son publicadas en informes regulares. Las situaciones especialmente graves, son destacadas en párrafos especiales de su Informe General.⁹⁰

Adicionalmente las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen el derecho de presentar *reclamaciones* ante el CA, contra cualquier Estado Miembro que “no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte”. Para el examen de la reclamación puede formarse un comité tripartito, el que lo somete el CA con los aspectos de hecho y de derecho del caso, el examen del caso y sus recomendaciones. Si el Consejo de Administración no considera satisfactoria la respuesta del Gobierno tiene el derecho de publicar la reclamación y la respuesta. En el caso especial de los convenios 87 y 98, éstos se remiten al Comité de Libertad Sindical para que éste proceda a su examen particular.⁹¹

Más importante es el procedimiento de quejas que se rige por los Arts. 26 a 34 de la Constitución de la OIT, conforme a las cuales puede presentarse una queja contra un Estado Miembro por incumplimiento de un convenio ratificado por otro Estado

miembro que hubiera ratificado el mismo convenio, por un delegado a la CIT o por el CA dentro de sus competencias. Recibida la queja el CA puede constituir una Comisión de Encuesta para atender el caso, integrada por tres miembros independientes y que deberá efectuar una investigación profunda del caso, estudiando todos los hechos del caso y formar recomendaciones sobre las posibles medidas a ser adoptadas. La Comisión de Encuesta es el procedimiento de investigación del mayor nivel de la OIT y se recurre a él cuando existen casos de violaciones persistentes y graves y hubiere una clara renuencia a asumir las denuncias. Hasta ahora ha habido 12 comisiones de encuesta en la historia de la OIT.

Si un país se niega a cumplir las recomendaciones de una Comisión de Encuesta el CA puede tomar medidas conforme al art. 33 de la Constitución de la OIT que establece: “en caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la Comisión de Encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el CA recomendará a la Conferencia las medidas que estimen convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.” Este Art. 33 ha sido invocado sólo una vez en la historia de la OIT, en 2000, cuando el CA solicitó a la CIT que arbitrara medidas para que Myanmar pusiera fin al uso de trabajo forzoso.⁹²

Como se ha dicho, en la OIT además existe el Comité de Libertad Sindical, creado en 1951 a fin de examinar quejas sobre violaciones a la libertad sindical aun cuando no se hubiere ratificado el convenio por el país denunciado. Se trata de un Comité del CA, igualmente integrado de forma tripartita. Si decide que ha habido violación a las normas respectivas emite un informe vía CA y formula recomendaciones requiriendo luego de los gobiernos un informe sobre cómo se ha puesto remedio a la situación. El caso también puede remitirse a la Comisión de Expertos si el país hubiere ratificado el convenio de que se trata. Como resultado, en poco más de diez años más de dos mil sindicalistas han salido

en libertad, luego que el Comité de Libertad Sindical hubiera examinado los casos.⁹³

En este nuevo escenario, sin duda que la OIT puede pasar a tener un rol de mayor realce e importancia, desde que los informes de cumplimiento de normas de los expertos de OIT pueden pasar ahora a constituirse en la prueba por excelencia del grado de cumplimiento o incumplimiento de las normas de OIT, especialmente de su Declaración de 1998 o sobre la agenda de trabajo decente.

Además, crecientemente los acuerdos de carácter bilateral aluden a la OIT y a sus instrumentos de modo tal que se van concatenando las obligaciones de una y otra sede y todas van siendo integradas en una sola arquitectura que va haciendo cada vez más exigibles los derechos laborales, especialmente los fundamentales.⁹⁴

De este modo, el rol regulador y de control internacional que detenta la OIT se ha visto fortalecido por los avances que los temas laborales han comenzado a tener en el plano de las negociaciones comerciales, particularmente porque el tema ya ha pasado a estar obligadamente en la agenda comercial internacional y porque de hecho, los consumidores de los países industrializados aplican sanciones comerciales mediante el boicot, a aquellos productos de países que llegan con graves denuncias de vulneración de normas laborales fundamentales.

Hasta ahora ha sido absolutamente excepcional la utilización de sanciones en contra de Estados donde las violaciones a normas laborales fundamentales sean practicadas. La situación de Myanmar, Birmania, ha sido la más drástica utilizada pese a haber situaciones de graves vulneraciones denunciadas con anterioridad.

Esto ha hecho que los Estados entren a preocuparse con mayor esmero de que las quejas que en su contra se planteen sean debidamente tratadas y que la legislación no sea objeto de reparos frente a normas internacionales, como, especialmente, que los sistemas de inspección y aplicación de

normas sean más eficaces. La competitividad internacional de los diversos países depende de muchos factores, pero crecientemente del cumplimiento de las normas laborales en el sistema productivo de bienes y servicios. La inclusión de temas laborales en algunos tratados de libre comercio refuerza este

concepto. Debido a su creciente papel en el comercio internacional, los derechos laborales pasan a ser no sólo una cuestión de ética, justicia y dignidad para los trabajadores, sino también un factor de competitividad económica, especialmente para el sector exportador que cumple con ellas.

8. IMPLICANCIAS PARA LOS PAISES EN DESARROLLO

Al mismo tiempo que el libre comercio podría aumentar y mejorar el consumo de la población por las ventajas que persigue con la libre competencia en mercados más abiertos, deben analizarse las consecuencias que tienen estos procesos, las que debieran ser aprovechados para impulsar mayores y mejores oportunidades y calidad de empleo, en términos que las condiciones de trabajo y las remuneraciones evolucionen positivamente, y que la protección social se fortalezca y expanda; elementos constitutivos todos ellos del trabajo decente.

Las alianzas comerciales regionales representan uno de los fenómenos que distinguen nuestra era. Los procesos de integración y/o apertura comercial representan un gran desafío para los países de todos los continentes. Su construcción debe considerar el contexto histórico, las especificidades de cada región o subregión, las asimetrías de los diferentes países y las ideas-fuerza que inspiran a los negociadores. Tal como la globalización puede tener consecuencia positivas o negativas, los acuerdos de integración o libre comercio que los países alcancen pueden también ser o no beneficiosos. La diferencia es que la globalización sin reglas deja al imperio del mercado, no siempre perfecto, los altibajos de las economías, en las que aquellas más fuertes o las grandes multinacionales tienen amplio margen de maniobra en detrimento de economías más pequeñas. En cambio, en los procesos de integración o de liberalización comercial, los países, a través de sus gobiernos pueden y deben ejercer su voluntad colectiva para que el diseño de proyectos de liberalización comercial aumente las oportunidades y ventajas y elimine o disminuya las amenazas y desventajas y para que construya las fortalezas de la denominada “*resiliencia social*”.⁹⁵ Tales decisiones colectivas traslucirán el acierto o desacierto de los gobernantes. En medio de una negociación difícil, es imperioso que los acuerdos que se alcancen sean beneficiosos para todos los países involucrados y que también tomen en

consideración eventuales respuestas para los sectores menos beneficiados o eventualmente perjudicados por los tratados.

Abordar la dimensión social de estos procesos resulta entonces insoslayable en esta hora y es obviamente una obligación de primer orden medir cuidadosamente las consecuencias positivas y negativas de las iniciativas de liberalización comercial y/o de integración, particularmente en el empleo y condiciones de trabajo. Esta preocupación es tanto más importante cuanto se percibe claramente que hay sectores laborales que se ven muy expuestos en atención a la heterogeneidad de los recursos humanos así como de las empresas. Los sectores de punta y que se relacionan con actividades de exportación, con trabajadores altamente especializados, tanto en roles gerenciales como técnicos, ciertamente pueden verse muy fortalecidos en estos procesos. Los sectores de la pequeña, mediana, y especialmente de la micro empresa, y sus respectivos trabajadores, en áreas atrasadas de la economía, sin tecnología, pueden sufrir consecuencias negativas que todo aconseja prevenir.

En el ámbito de las políticas públicas los cambios en la tecnología y en el intercambio internacional de bienes y servicios han provocado la imperiosa necesidad de adaptarse a ellos. Esta adaptación significa medir el impacto de los cambios e identificar los mecanismos para aprovechar las ventajas que ellos provocan, así como evitar sus consecuencias negativas. Muchas empresas han visto afectada su competitividad y por ende se ven obligadas a aumentar su productividad. La búsqueda de mayores rendimientos productivos ha pasado a tener como objetivo no sólo la búsqueda de mayores ganancias sino el de supervivencia, desde que empresas improductivas se ven obligadas a cerrar sus puertas y con ello, muchas personas han conocido y conocen el desempleo. Aún más, en la búsqueda de mejorar su rentabilidad y productividad, muchas empresas han

disminuido sus plantillas de manera indefinida, incorporando mayor tecnología para disminuir sus costos de producción. Igualmente, se han visto medidas destinadas a reducir los costos remuneracionales y no remuneracionales en el ámbito laboral en la búsqueda del mismo objetivo.

Sin embargo, en la relación Norte Sur también aparece como inevitable alcanzar un compromiso sobre cómo abordar la permanente presión política sobre el comercio basada en las normas laborales y que lleva al ciudadano consumidor de Norte América, de la UE y otros países desarrollados a preferir incluso productos más caros antes que productos de países en desarrollo si toman conocimiento que se producen con vulneraciones de derechos laborales básicos.⁹⁶

Desde que cada Estado tiene sus propias normas de acuerdo a su historia y a su realidad social, política y económica, es difícil pensar en tener iguales normas en diferentes países. De allí entonces que una forma de equilibrar esta relación lo constituya el concepto de cumplimiento de la propia ley. Éste es el concepto central del mecanismo de diversos acuerdos, pero también es dable pensar que, a medida que las naciones avancen, gracias a los beneficios esperados de la apertura comercial y de los avances generales en la prosperidad de las naciones, la prosperidad llegue a todos y, particularmente en el ámbito del trabajo, los trabajadores alcancen mejores condiciones de trabajo y de remuneraciones. Sin perjuicio de lo anterior, se espera igualmente que junto con los beneficios que se esperan de la liberalización comercial y de los flujos de inversión, se produzcan claros avances en materia de civilización laboral, especialmente en los términos que la Conferencia de OIT regula periódicamente. Resulta obvio igualmente que, a mayor desarrollo debiera haber un mayor grado de ratificación y observancia de las normas laborales elaboradas por la OIT, particularmente los convenios fundamentales, prioritarios y, en la medida de lo posible, de los demás convenios de la lista actualizada.

Acorde con lo anterior resultará también estratégico e indispensable abordar mecanismos que aseguren el cumplimiento efectivo de los derechos de los trabajadores, muy especialmente sus derechos fundamentales mediante los institutos clásicos que la civilización ha venido desarrollando desde los albores de la Revolución Industrial y del Derecho del Trabajo, esto es, la Inspección del Trabajo⁹⁷ y la Judicatura del Trabajo.⁹⁸

Independientemente de la relación que con motivo de los nuevos acuerdos de libre comercio se cree entre comercio y normas laborales, estos procesos dinamizarán aún más los procesos internos, con nuevas transformaciones. Estas debieran enmarcarse en visiones de país para lo cual se hacen indispensables los mecanismos de diálogo social, en sus diferentes niveles, nacional, sectorial, territorial o en el ámbito de empresa, que pueden versar sobre aspectos generales o específicos. De este modo puede evitarse el conflicto abierto, creando climas laborales menos conflictivos, en que los problemas y dificultades, especialmente los propios de procesos de cambios que generan dolorosas medidas de administración, puedan discutirse. Adicionalmente se trabaja también para evitar esta conflictividad abierta con mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación y la conciliación.⁹⁹

En suma, existen tendencias coincidentes en orden a mejorar los ambientes laborales de los diferentes países con normas e instituciones que las promociónen, especialmente en cuanto se trata de normas fundamentales respecto de las cuales existen consensos universales. Por otra parte existen consensos igualmente generales sobre la importancia de alcanzar los mayores grados posibles de liberalización comercial.. No hay dificultades para alcanzar grados importantes de coincidencia entre países de relativa homogeneidad económica sobre normas laborales. Sin embargo, los ambientes se tensan en cuanto a la discusión de normas laborales en el contexto comercial internacional Norte-Sur, en que la justa causa de la justicia social aparece para algunos

como un pretexto proteccionista en que el objetivo es levantar barreras, eventuales o no, al comercio. Dependerá de los términos de la liberalización comercial y del conjunto de los acuerdos si los países aceptarán finalmente incorporar tales compromisos con ocasión de la discusión de futuros acuerdos de integración o libre comercio.

Los desafíos normativos que plantean tanto los procesos de liberalización comercial como de integración en cuanto a su dimensión social deben necesariamente responder a todos los requerimientos antes planteados, que por cierto han cambiado desde los comienzos de siglo, pero cuya esencia humanista permanece inalterable desde la Declaración sobre fines y objetivos de la OIT, de 1944, más conocida como la Declaración de Filadelfia y que hoy se expresa en el sencillo pero no menos profundo concepto de trabajo decente.

De lo que se trata finalmente es de alcanzar el justo equilibrio entre los frutos económico-comerciales que debería proporcionar el libre comercio con sus aspectos sociales, especialmente en el ámbito del empleo. Debiera permitirse y favorecer que las sociedades menos industrializadas alcancen también los beneficios del desarrollo económico y social, con todas sus implicancias en democracia, buen gobierno, equidad social y sustentabilidad económica sin que los trabajadores de los países desarrollados tengan que perderlos.

Para enfrentar los desafíos de la agenda de liberalización comercial y de las cláusulas laborales o acuerdos paralelos, los diferentes países, especialmente aquellos menos desarrollados se enfrentan a diversos tipos de desafíos. Algunos dicen relación con los institutos del cumplimiento de la normativa, como los apuntados respecto de inspección del trabajo y judicatura laboral, otros dirán relación

con una adecuada capacidad regulatoria que, a la vez que procure modernizar la legislación laboral y adaptarla conforme a los nuevos escenarios que crean los constantes cambios del mundo productivo en un escenario de globalización, realicen dichos procesos con el debido diálogo social, de manera inclusiva y con respeto de la normativa internacional, especialmente de OIT.

Sin perjuicio, resulta indispensable abordar igualmente toda aquella agenda que mira a la empleabilidad, componente esencial de la agenda del trabajo decente. Esto implica una agenda que permita una buena educación y formación profesional, adecuados sistemas de certificación de competencias y sistemas eficientes de empleo o intermediación laboral.

Adicionalmente, los países deben, en la medida de sus posibilidades, buscar cómo proteger a sus ciudadanos frente a los diferentes vaivenes del mercado y de la globalización de los mercados, incluidos los financieros. Esto supone adecuados seguros frente a los diferentes riesgos, incluido el de cesantía.

Lo que se espera de los países en desarrollo es que, si prosperan debido a la apertura comercial que permiten los tratados de libre comercio, distribuyan los beneficios de tal apertura y mejoren las condiciones de trabajo y de remuneraciones, mejorando el grado general de civilización laboral de una manera razonable y que se pueda observar y medir.

Lo que irritaría a los consumidores de los países desarrollados, que a la vez son generalmente trabajadores de esos países, es que sus fuentes de trabajo quedaran en peligro debido a la competencia de países en desarrollo en que, merced a una vulneración de normas fundamentales se obtienen costos indebidamente bajos que los dejan fuera de mercado o provocan el éxodo de capitales golondrina.

9. COMENTARIOS Y CONCLUSIONES FINALES

Cuando los países negocian a través de sus gobiernos tratados de apertura comercial, están buscando una competencia que les permita colocar sus productos, mejorar el valor agregado de sus bienes y servicios y en definitiva mejorar el comercio internacional y con ello procurar crecimiento y sus derivadas en empleo y efecto multiplicador de todo el círculo virtuoso que ello trae consigo.

Las lecciones que trae el proceso de incorporación creciente de acuerdos laborales en los procesos de integración y liberalización económica y las tendencias que de ella emanan permiten extraer interesantes conclusiones.

Que sigue pendiente la discusión del vínculo entre comercio internacional y trabajo y una contradicción entre los países en torno a la inclusión de estos temas en la agenda comercial internacional, especialmente en el ámbito multilateral de la OMC.

Que sin embargo, las negociaciones bilaterales y regionales, están crecientemente incorporando los temas laborales en la gran mayoría de los acuerdos y que esta tendencia muestra señales de profundizarse y expandirse.

Que los países en desarrollo, a pesar de su reticencia con las cláusulas laborales en los tratados de libre comercio, han comenzado a aceptarlas a la hora del cierre de las negociaciones, sobre la base del balance del conjunto de temas negociados.

Que los acuerdos alcanzados en materia laboral muestran algunos puntos de coincidencia con cláusulas muy homogéneas, pero que hay muchas diferencias, especialmente en el plano de los compromisos y los mecanismos de cumplimiento y de solución de diferencias.

Que si bien ha habido un gran debate conceptual sobre la existencia del vínculo entre el comercio internacional y las normas laborales, más allá de que sigan efectuándose estudios sobre la efectividad de tal vínculo, los

negociadores han abordado las negociaciones desde un punto de vista pragmático, económico, comercial y político, más que desde un punto de vista académico.

Que desde el punto de vista de los países desarrollados, los negociadores de dichos países se ven presionados tanto por el poder de la Administración que les exige un resultado muy concreto en estas materias, generalmente muy rígido, como por los parlamentarios, organizaciones sindicales y la opinión pública. A pesar de ello sí es posible interpretar esos mandatos y flexibilizar de alguna manera las posturas pero con un margen muy estrecho de maniobra.

Que en algunos casos los temas laborales han obstaculizado muy seriamente el inicio de negociaciones comerciales o la aprobación en el ámbito parlamentario de lo acordado en la mesa de negociación.

Que en otros casos ha habido exigencias previas de tipo laboral, especialmente de carácter normativo, de tipo habilitante para cerrar negociaciones o para facilitar la aprobación de dichos acuerdos en instancias parlamentarias.

Que en el caso de las principales potencias negociadoras, EEUU y la UE, sus mandatos negociadores se alcanzan luego de difíciles negociaciones internas por lo que sus mandatos negociadores muestran altos grados de rigidez, el que si puede ser distinto en el caso de otros países más flexibles. Algo similar acontece también en el caso de los principales países en desarrollo, especialmente los denominados emergentes.

Que por otra parte, los países desarrollados han venido mostrando como tendencia una mayor profundización de su propuesta en materia de cláusulas laborales desde los primeros acuerdos pero muy diferente en cuanto a la existencia y carácter de las sanciones en caso de incumplimiento.

Otra constatación de la reciente historia de estas cláusulas o acuerdos es que no se registran acusaciones ante paneles arbitrales como sí ocurre en el ámbito estrictamente comercial o de inversiones. En cambio se registran importantes experiencias de cooperación.

Que tampoco existen antecedentes que demuestren que se haya hecho uso proteccionista de algún acuerdo o cláusula laboral.

Que en el campo de la OIT es absolutamente excepcional la imposición de sanciones comerciales a un Estado por incumplimiento de normas laborales, lo que se adopta frente a situaciones límite como el caso de Myanmar cuando todos los demás mecanismos de cumplimiento y control han fallado en llevar al Estado infractor a una situación de cumplimiento de buena fe.

Que en el ámbito multilateral de OIT las acusaciones relativas a incumplimiento severo de normativas laborales deben tener una entidad de carácter muy grave para que los gobiernos resuelvan tomar la decisión de formular quejas formales en materia laboral.

Que en el ámbito multilateral, a nivel de la OMC aun no hay el consenso mínimo necesario para establecer un grupo de trabajo que pudiera abordar el tema del vínculo entre comercio y trabajo y discutir sobre una cláusula laboral en dicha sede, aún con referencia a la OIT.

Que en cambio sí ha habido amplios avances en OIT sobre grados de consenso y supervisión de las normas fundamentales. Se ha estructurado un núcleo de normas fundamentales, de normas prioritarias y de convenios y recomendaciones actualizados, a la vez que no hay dudas de su exclusiva competencia para establecer regulaciones y para verificar su cumplimiento.

Que se constata además un fortalecimiento del rol de OIT en la medida que los dictámenes de dicha institución hoy cobran un mayor valor para determinar si un país vulnera las disposiciones de la OIT, en especial sus convenios fundamentales o aquellas que se refieren a la agenda del trabajo decente.

Que se puede esperar que el papel de la OMC y de la OIT evolucionen, así como las relaciones entre ambas instituciones, en la medida que se produzca mayor consistencia en las políticas públicas nacionales entre autoridades económicas y sociales/laborales. Naturalmente no puede ser indiferente a esta evolución el resultado final de la Ronda Doha aún pendiente.

Que al mismo tiempo se aprecia en todas las declaraciones de Jefes de Estado en las más diversas regiones del planeta un consenso efectivo sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y sobre la agenda del trabajo decente con todo lo que dicho concepto acuñado por la OIT significa.

Que estos avances civilizatorios han llevado a que múltiples actores incluyan la exigencia de cumplir con las normas laborales fundamentales, incluso sectores del mundo privado que se abastecen de productos de países en desarrollo y que frente al temor de un desprestigio exigen la comprobación del cumplimiento de tales normativas, lo que coincide con el avance de la norma ISO 26.000.

Que en estas circunstancias y más allá de la ética, los países en desarrollo debieran evaluar también la importancia del cumplimiento de las normas laborales y en definitiva de un comportamiento socialmente responsable en el mejor sentido de esta expresión, como un elemento importante para garantizar la competitividad de las empresas y de los países a la vez que como un elemento que atrae inversiones productivas y de largo aliento, por el componente de paz social y de mayor certeza y gobernabilidad que ello implica.

Que aquellos países que han adoptado acuerdos de liberalización comercial acompañados de acuerdos de tipo laboral han tenido acceso a programas de cooperación para mejorar sus capacidades de fiscalización y control en algunos casos.

Que en otros casos, la cooperación de tipo horizontal ha permitido acceder a intercambios de buenas prácticas o *benchmarking* buscando

las prácticas óptimas en algunas materias y de este modo incorporando prácticas innovadoras en materia de gestión de recursos humanos y de regulaciones y políticas laborales o de seguridad social.

Sin perjuicio de lo anterior, los países en desarrollo podrían evaluar si no sería mejor una discusión multilateral sobre este tema a fin de evitar el efecto pernicioso de las distorsiones que acuerdos múltiples de diferente tenor entre diferentes actores pueda acarrear.

Finalmente, todos los procesos políticos, sociales y económicos y todas las políticas públicas, nacionales e internacionales, deben en primera y última instancia procurar una mejoría de la calidad general de las condiciones de vida de los ciudadanos. El centro es la persona humana. Particularmente, todas las políticas públicas debieran también centrar su atención en cómo poner en condiciones de igualdad de oportunidades a quienes se encuentran con mayores dificultades o vulnerabilidades y en generar trabajo decente para todos, con el objeto de promover sociedades más integradas y socialmente cohesionadas, elemento esencial de paz social y gobernabilidad.

En materia laboral los derechos fundamentales de las personas, como asegurar que dichos

derechos se vean debidamente garantizados y protegidos y la agenda del trabajo decente miran sobre todo a la parte débil de las relaciones laborales, de aquellos que requieren de protección. Esta agenda, de “resiliencia social”, resulta indispensable de abordar si deseamos mantener y profundizar una agenda de liberalización comercial.

En un plazo cercano será útil analizar cuál ha sido el resultado económico de estas cláusulas o acuerdos en materia laboral en relación al comercio y vice-versa el impacto de la apertura comercial sobre el empleo en relación con países que no han desarrollado estos acuerdos. Igualmente será importante analizar si los compromisos adoptados en el marco de estos acuerdos han tenido algún impacto dentro de la normativa laboral de los países y su aplicación práctica. Igualmente, otro aspecto importante será estudiar en el futuro, cuando los acuerdos tengan un cierto desarrollo, cómo han funcionado en cuanto a la cooperación pactada y si ésta ha sido útil.

Quizás no esté de más recordar, para terminar, a Nelson Mandela: “No se debe juzgar a una nación por cómo trata a sus miembros más encumbrados, sino por cómo trata a los más humildes.”

NOTAS

- 1 La Conferencia de Ministros de la OMC constituye la autoridad máxima de la institución. La Conferencia de Singapur constituyó un hito en esta materia por la importancia de sus consensos y por ser la primera de OMC como tal.
- 2 EEUU suscribió TLCs con Colombia, Corea del Sur y Panamá, pero, aún renegociados bajo el Acuerdo Bipartidista sobre Política Comercial, ellos no han podido ser aprobados en el Congreso.
- 3 LECUYER Y OTROS. Les nouvelles administrations du travail. Des acteurs du développement. Ginebra, OIT.
- 4 Bloque actualmente conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
- 5 DOUMBIA-HENRY, C y GRAVEL E. Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente. 2002. OIT Rev. Internacional del Trabajo, Vol. 125 (2006) núm. 3.
- 6 ERMIDA, O y Racciatti, O, Derecho internacional del Trabajo, 2003, Montevideo.
- 7 Constitución de la OIT y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. OIT 2002. Ginebra.
- 8 OMC Informe sobre el Comercio Mundial 2007. www.wto.org Págs. 380 y Sgts.
- 9 DE MOTTA, Pedro, Las normas laborales y ambientales en la agenda de las negociaciones internacionales. 24/10/2001 . Seminario Brasil y Alca. Cámara de Diputados. Pág. 337 y sgts.
- 10 Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Checoslovaquia, Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, Rhodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.
- 11 World Bank, 2002, Development, Trade and the WTO A Handbook. Washington. Págs. 463 y Sgts.
- 12 OMC 2007 a.
- 13 Ministerial de la OMC (Doha, 2001): Notas Informativas.
- 14 Este Art. XX reproduce el Art. XX de la formulación inicial del GATT de 1947.
- 15 Véase OMC Textos Jurídicos, página 24.
- 16 La máxima autoridad de la OIT. Se reúne anualmente y es tripartita.
- 17 Albuquerque, Rafael. Derechos Fundamentales y Comercio Internacional: Armonización de la eficacia económica con la protección social. Pág. 362 y Sgts. En V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima Perú, septiembre 2001. Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- 18 En esta Conferencia los debates fueron muy controversiales, sobre todo en los medios periodísticos y en actividades paralelas, con fuerte participación de activistas de Derechos Humanos, Laborales y Ambientales en actividades paralelas que en la práctica obligaron a suspender la Conferencia.

- 19 Tokman, V. 2003, “Libre Comercio y Estándares Laborales: un vínculo en evolución”.
- 20 OMC 2007a pág. 392.
- 21 OMC “Sesenta Años Informe 2007”, www.wto.org pág. 393.
- 22 Ver Estudio Conjunto en www.ilo.org y/o en www.wto.org. Comercio y Empleo, Lee, Eddy y Jensen, Marion, 2007, Ginebra, ILO-WTO.
- 23 OMC 2007a pág. 393.
- 24 Ibid Págs. 393 y 394.
- 25 OMC, Ibid Pág. 196 y 380.
- 26 Máxima autoridad de la OIT. Se reúne anualmente y es de carácter tripartito.
- 27 Véase texto de la Declaración de OIT de 1998 en www.ilo.org.
- 28 Asamblea General de las Naciones Unidas, documento A/RES/60/1.
- 29 Véase <http://daccessdds.un.org/doc/undoc/LTD/GO6/625149/pdf/60662549.pdf?openelement>.
- 30 Texto completo en: <http://www.landcoalition.org/pdf/ev06-ecosoc-md-s.pdf>.
- 31 Ver texto en www.ilo.org.
- 32 OIT, Trabajo decente. Memoria del Director General ante la 87ª. Conferencia internacional del Trabajo. Ginebra, 1999. Véase www.ilo.org/ilolex/spanish/subjects.htm;
- 33 Véase www.ilo.org/ilolex/spanish/subjectS.htm. Véase listado actualizado de convenios en www.ilo.org.
- 34 Los gobiernos deben presentar memorias a la OIT año por medio sobre los convenios fundamentales y prioritarios y cada cinco años en los restantes casos.
- 35 Declaración de OIT de 2008, párrafo IV, ver en www.ilo.org.
- 36 No sólo EEUU. tiene un SGP. En general los países desarrollados lo han venido implementando siguiendo acuerdos adoptados en el marco de las conferencias de UNCTAD. Sin embargo es el SGP que tiene una mayor divulgación y aplicación.
- 37 19 USC 2462. Los SGP son normativas propias de países desarrollados y se aplican en beneficio exclusivo de países en desarrollo. De ahí lo unilateral y no recíproco. Véase también “*Generalized System of Preferences. Handbook on the scheme of the United States of America*” UNCTAD/tap/163/Rev 12.
- 38 19 USC 2701.
- 39 19 USC 3201.
- 40 Véase *The social clause: issues and challenges. International Labour Organization. Bureau for Worker's Activities*.
- 41 Este sistema de control ha tenido gran desarrollo desde sus inicios y ha sido una de las razones por las cuales la AFL-CIO se ha opuesto a los nuevos tratados de libre comercio,

que EEUU tiene más instrumentos para modificar la realidad laboral de otros países por la vía del SGP que por la vía de las cláusulas laborales en los TLC.

- 42 Verge P. 2002. En términos similares, Chile suscribió un Acuerdo de Cooperación Laboral con Canadá. En este acuerdo no se contemplaron las sanciones comerciales que, aunque en forma restringida y en casos extremos, sí estableció el Acuerdo de América del Norte entre EEUU. y México.
- 43 Esta posibilidad de recolección sólo es aplicable entre EEUU. y México.
- 44 Bensusán, Graciela, “La reforma laboral desde una perspectiva regional: experiencias en América” ponencia presentada en Seminario “*Mapping the Social in Regional Integration: Rethinking Labour Regulation*” Faculty of Law, Mc Gill University, september 2006. La autora, citando a DiCaprio, 2005), manifiesta que “hasta ahora no existe ninguna evidencia de que en los hechos los mecanismos existentes para presentar denuncias y demandar la corrección de las violaciones laborales bajo la posible amenaza de una sanción comercial hayan sido utilizados con tales propósitos”.
- 45 Para ver un resumen de las quejas, véase sitio web <http://www.naalc.org/public-communications.htm>.
- 46 Para ver un examen de las quejas iniciales véase Verge, Pierre, 2002, “Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)” en Documento de Trabajo N° 146 La Dimensión Social de la Globalización y de los Procesos de Integración, (Santiago, OIT).
- 47 Véase texto completo en: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/jordan-fta>.
- 48 Consiste en la obligación de no relajar la legislación laboral para obtener ventajas en el comercio internacional o en el flujo de inversiones.
- 49 Polaski, Sandra, “*Cambodia Blazes a new path to economic growth and job creation. Trade, Equity and Development Project*, núm. 51, octubre 2004. Carnegie Papers.
- 50 El caso de Singapur es muy similar por lo que no se analizará en detalle. El modelo se aplicó también a las negociaciones del CAFTA, República Dominicana, Marruecos, Bahrein y Omán.
- 51 Ambas legislaciones, la de *Fast track* y la TPA otorgaron mandato al Presidente de EEUU y a su Administración para llevar a cabo negociaciones comerciales cuyo resultado se presenta como un todo al Congreso de EEUU, el que teóricamente sólo puede aprobar o rechazar los acuerdos alcanzados a través de las negociaciones. Sin embargo, los mandatos fueron diferentes y en la TPA el Congreso fue mucho más exigente. A pesar de lo anterior, en algunos casos, el Congreso ha rechazado los acuerdos y obligado a la Administración a renegociar lo acordado. Esto ha ocurrido especialmente en relación con los temas laborales en el TLCAN y en los acuerdos con Perú, Corea, Colombia y Panamá, entre otros, en materia laboral.
- 52 www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements.
- 53 Es importante notar que esta renegociación implicó también una revisión de las normas de propiedad intelectual conforme al acuerdo bipartito sobre PI y salud en el congreso de

los EEUU. Abarcando igualmente temas de implicancia y naturaleza social. Véase al efecto Rev. Puentes, julio 2007, Vol. III N° 3, pág. 3.

- 54 Al día de hoy está integrado por 27 Estados Miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.
- 55 El caso de la negociación bilateral sobre temas laborales entre Canadá y EEUU al interior del Nafta tuvo una peculiaridad interesante. Entre Canadá y EEUU no se estableció la posibilidad de sanciones comerciales por incumplimiento de normas laborales. Éstas sólo quedaron reservadas al caso de incumplimiento de normas laborales respecto de México, de parte de ambos países, aunque con reciprocidad.
- 56 Véase Lazo. J. P., 1998, “El Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de Canadá” U. de Chile. Facultad de Derecho. Agosto.
- 57 Para ver el texto de este acuerdo véase <http://www.hrsdc.gc.ca/eng/lp/ila/index.shtml>.
- 58 Véase http://www.sice.oas.org/Trade/CHL_Asia_e/Side_Agreements/Labor_e.pdf. Igualmente véase 3.10.4 en este texto.
- 59 Véase 3.10.5 en este texto.
- 60 Para ver el texto véase <http://www.chinafta.govt.nz/1-The-agreement/1-Key-outcomes/6-Labour-and-environment-agreements/index.php>.
- 61 <http://www.mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/Trade-Agreements/China/index.php>.
- 62 INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS (ICFTU) The Spread of Bilateral and Regional Trade Agreements (Junio 2006).
- 63 Véase trabajo de Alice Monteiro de Barros “*As comunidades Econômicas e o Direito do Trabalho no Mercosul*”. Publicado por Revista Ergon Año XLII, volumen XLII, 1997.
- 64 Al día de hoy está integrado por 27 Estados Miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.
- 65 <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>.
- 66 Sala T. 2002 “Informe acerca de la Política y el Derecho Social Comunitarios de la Unión Europea” en Documento de Trabajo N°146 La Dimensión Social de la Globalización y de los Procesos de Integración” (Santiago, OIT).
- 67 http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/c10107_es.htm.
- 68 OMC 2007a.
- 69 Ibíd.
- 70 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B6-2006-0579&language=ES>.

- 71 Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Chad, Comores, Congo, Costa de Marfil, Djibouti, Dominica, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Estados Federados de Micronesia, Etiopía, Fiji, Gabón, Gambia, Gana, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kenia, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nauru, Níger, Nigeria, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea, República Democrática del Congo, República Dominicana, República Centro Africana, Rwanda, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Samoa, Senegal, Seycheles, Sierra Leona, Sudáfrica, España, Sudan, Surinam, Swazilandia, Santo Tomé y Príncipe, Tanzania, Timor, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zambia y Zimbabwe.
- 72 Véase texto completo en: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr220208_eu.htm. Véase también: http://www.sice.oas.org/Trade/CAR_EU_EPA_e/careu_in_e.ASP.
- 73 Amicus Curiae: (Amigos del Tribunal) una persona a la que se permite presentar argumentos relativos a temas discutidos ante un Tribunal aunque no representen los intereses de ninguna de las partes de un proceso. Glosario, página xli del libro *“Principles of Public International Law”* Ian Brownlie, Sixth Edition, 2003, Oxford University Press. No confundir con terceras partes ante un Panel.
- 74 Véase Américo Plá, Problemática de los trabajadores en el MERCOSUR. Introducción del Libro El Derecho Laboral del MERCOSUR, publicado por Revista Laboral Chilena, mayo 1996. Pág.50.
- 75 Ferreira M.C. 2002, “La dimensión social de la integración. La experiencia del Mercosur”, en Dimensión social de la globalización y de los procesos de integración, Documento de Trabajo N° 146, (Santiago, OIT).
- 76 Salazar J.M. y Robert M., 2001, “Acuerdos comerciales regionales” en Hacia el Libre Comercio en las Américas (Washington DC, Brookings Institution Press).
- 77 Mark W. 2002, “La dimensión social de la integración y la modernización de la administración laboral. Experiencia del CARICOM”. Documento de Trabajo N° 152, (Santiago, OIT).
- 78 Blaauw, Lesley, Centre for Civil Society. Grant Report: A Developed Regional Civil Society in Southern Africa? 2003. Reflections and Prospects. University of Namibia.
- 79 Véase sobre esta discusión: Mizala, A, y Romaguera, P. “Estándares Laborales y Protección Social: ¿Amenaza para Chile? Intal 7/8 ene-ago 99. Año 3. Buenos Aires. Véase igualmente: Otteman S. y otros. “Breaking the Labor-Trade Deadlock”, Carnegie Endowment for International Peace, N°17, febrero, 2001.
- 80 Véase Lazo Juan Pablo “El Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de Canadá” U. de Chile. Facultad de Derecho. Agosto 1998.
- 81 García, A., “Labour Standards and Free Trade Agreements. The case of Chile” 2004, IADB/FLACSO. Pág. 190.
- 82 Véase www.oas.org.

- 83 Véase “Primera experiencia del empleo de las Directrices de la OCDE sobre Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales por parte de la sociedad civil en Chile” Acocéanos. Fundación AVINA, abril 2004.
- 84 Para ver texto completo del Acuerdo véase el sitio web: www.direcon.cl.
- 85 Kofi Annan. Véase www.pactoglobal.cl.
- 86 http://p57160.typo3server.info/fileadmin/pdf-dateien/jahresberichte/DFHV_GB_07-08.pdf.
- 87 British Standard - Occupational Health and Safety Assessment Series.
- 88 Este capítulo está basado fundamentalmente en texto de OIT Las Reglas del Juego (www.ilo.org).
- 89 Ibíd. Pág. 76.
- 90 Ibíd. Pág. 76.
- 91 Ibíd. Pág. 80.
- 92 Ibíd. Pág. 82.
- 93 Ibíd. Pág. 85.
- 94 Véase Freeman, R. “The Battle over Labor Standards in the Global Economy”, Septiembre, 2002, IADB/FLACSO, Buenos Aries, Argentina.
- 95 El concepto de resiliencia social alude a la capacidad de las sociedades para desarrollar fortalezas que les permitan absorber golpes y recuperarse rápidamente de situaciones adversas. El concepto emana de la física ciencia que mide la resistencia de los materiales frente a los choques, sea su fortaleza o su fragilidad y de la psicología, que lo ha adaptado para caracterizar la capacidad de las personas para sobreponerse a situaciones dolorosas o traumáticas y salir adelante.
- 96 Freeman R. 2002, “The Battle over Labor Standards in the Global Economy” documento presentado en Seminario de Expertos (Buenos Aires, BID-LATN).
- 97 Jatobá V. obra citada.
- 98 Sappia J., 2002, “Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo”, Documento de Trabajo N° 149 (Santiago, OIT).
- 99 Morgado E., 2002 “América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos”, Documento de Trabajo N° 153, (Santiago, OIT).

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALBURQUERQUE, Rafael. Derechos Fundamentales y Comercio Internacional: Armonización de la eficacia económica con la protección social. Pág. 362 y Sgts. En V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima Perú, septiembre 2001. Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- ANNAN Kofi, www.pactoglobal.cl.
- BANCO MUNDIAL 2002, "Development, Trade, and the WTO. A Handbook", (Washington).
- BLAAUW, L., Centre for Civil Society. Grant Report: A Developed Regional Civil Society in Southern Africa? 2003. Reflections and Prospects. University of Namibia.
- DIRECON: Sitio web: www.direcon.cl.
- DE MOTTA, Pedro, Las normas laborales y ambientales en la agenda de las negociaciones internacionales. 24/10/2001. Seminario Brasil y ALCA. Cámara de Diputados.
- GERMAN FRUIT TRADE ASSOCIATION (DFHV) (Deutscher Fruchthandelsverband e.V). http://p57160.typo3server.info/fileadmin/pdf-dateien/jahresberichte/DFHV_GB_07-08.pdf.
- DOUMBIA-HENRY, C. y GRAVEL E. Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente. 2002. OIT Rev. Internacional del Trabajo, Vol. 125 (2006) núm. 3.
- ECOANOS. "Primera experiencia del empleo de las Directrices de la OCDE sobre Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales por parte de la sociedad civil en Chile". Fundación AVINA, abril 2004.
- ERMIDA, O y Racciatti, O, Derecho internacional del Trabajo, 2003, Montevideo.
- FERREIRA M.C. 2002, "La dimensión social de la integración. La experiencia del MERCOSUR", en Dimensión social de la globalización y de los procesos de integración, Documento de Trabajo N° 146, (Santiago, OIT).
- FREEMAN R. 2002, "The battle over Labor Standards in the Global Economy", documento presentado en Seminario de Expertos (Buenos Aires, BID-LATN).
- GARCÍA, A., "Labour Standards and Free Trade Agreements. The case of Chile" 2004, IADB/FLACSO. GERMAN FRUIT TRADE ASSOCIATION (DFHV) (Deutscher Fruchthandelsverband e.V). (available at: http://p57160.typo3server.info/fileadmin/pdf-dateien/jahresberichte/DFHV_GB_07-08.pdf).
- INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS (ICFTU). The Spread of Bilateral and Regional Trade Agreements (Junio 2006).
- JATOBÁ V. 2002, "Inspección del Trabajo en el marco de la Modernización del Estado", Documento de Trabajo N° 148, (Santiago, OIT).
- LAZO. J. P., 1998, "El Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de Canadá" Memoria. U. de Chile. Facultad de Derecho. Agosto.

- LECUYER N. 2000, “Les nouvelles administrations du travail: Des acteurs du développement », (Ginebra, OIT).
- MARK W. 2002, “La dimensión social de la integración y la modernización de la administración laboral. Experiencia del CARICOM”. Documento de trabajo N°152, (Santiago, OIT).
- MIZALA, A, y Romaguera, P. 1996. “Estándares Laborales y Protección Social: ¿Amenaza para Chile? Documento de trabajo N° 3. Dpto de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Santiago.
- MONTEIRO DE BARROS, A., “As comunidades Econômicas e o Direito do Trabalho no Mercosul”. Publicado por Revista Ergon Año XLII, volumen XLII, 1997.
- MORGADO E. 2002, “América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos”, Documento de Trabajo N°153, (Santiago, OIT).
- OIT. Constitución de la OIT y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. OIT 2002. Ginebra.
- PLA A. 1965, “Los Convenios Internacionales del Trabajo” (Montevideo, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República).
- POLASKI, S., “Cambodia Blazes a new path to economic growth and job creation. Trade, Equity and Development Project, núm. 51, octubre 2004. Carnegie Papers.
- REVISTA PUENTES, julio 2007, Vol. VIII N° 3.
- SALA T. 2002 “Informe acerca de la Política y el Derecho Social Comunitarios de la Unión Europea” en Documento de Trabajo N°146 La Dimensión Social de la Globalización y de los Procesos de Integración” (Santiago, OIT).
- SALAZAR J.M. y Robert M. 2001, “Acuerdos comerciales regionales” en Hacia el Libre Comercio en las Américas, (Washington DC, Brookings Institution Press).
- SOMAVÍA J. 2002, Discurso ante la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. Octubre 2001, en “La Dimensión Social de la globalización y de los procesos de integración”. Documento de trabajo N° 146 (Santiago, OIT).
- TOKMAN, V. 2003, “Libre Comercio y Estándares Laborales: un vínculo en evolución”, trabajo presentado en Segunda Reunión sobre Normas Laborales, organizada por el BID y LATN, Buenos Aires, 3-4 Junio 2003.
- UNCTAD 1989 “Generalized System of Preferences. Handbook on the scheme of the United States of America” UNCTAD/tap/163/Rev 12.
- VERGE P. 2002, “Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)” en Documento de Trabajo N° 146 La Dimensión Social de la Globalización y de los Procesos de Integración, (Santiago, OIT).

ANEXO. CUADRO COMPARATIVO DE MODELOS DESTACADOS

		Canadá- Perú	Nueva Zelanda- China	Perú- EUVU	UE- CARIFORUM
1.	Preámbulo y objetivos	*	*	*	*
2.	Ratificación de compromisos con OIT y compromiso con la Declaración de OIT de 1998	*	*	*	*
3.	Compromiso con Declaración Ministerial de 2006 ECOSOC-ONU sobre trabajo decente y pleno empleo				*
4.	Compromiso con adoptar leyes consistentes con normas internacionales	*		*	*
5.	Derechos adicionales no incluidos en la Declaración de OIT de 1998	*		*	*
6.	Compromiso con trabajo decente	*	*		*
7.	Cumplimiento de la propia legislación	*		*	*
8.	Rechazo a uso proteccionista de normas laborales		*		*
9.	No derogación de leyes laborales	*	*	*	*
10.	Facultad discrecional de fiscalización	*	*	*	
11.	Derecho soberano para establecer regulaciones laborales	*	*	*	*
12.	Sin titularidad para realizar actividades de control en la contraparte.	*	*	*	*
13.	Debido proceso	*		*	*
14.	Derecho para ejercer reclamos internos	*		*	
15.	Transparencia	*		*	*
16.	Consejo o Comité de alto nivel	*	*	*	*
17.	Puntos de contacto	*	*	*	*
18.	Mecanismo de cooperación laboral	*	*	*	*
19.	Participación social en mecanismo de cooperación		*	*	*
20.	Comunicaciones de la sociedad en asuntos laborales	*		*	
21.	Consultas para resolver diferencias	*	*	*	*
22.	Comité de Expertos				*
23.	Asesoría de OIT para implementar normas del trabajo				*
24.	Asesoría de OIT para conformar panel arbitral	*			
25.	Participación parlamentaria				*
26.	Contribuciones monetarias	*			
27.	Sanciones comerciales			*	

- El Programa sobre Regionalismo busca mejorar la comprensión y proveer opciones de política en la articulación de las múltiples negociaciones comerciales y sus relaciones con el desarrollo sostenible.
- Trade Agreements and their Relation to Labour Standards: The Current Situation by Pablo Lazo Grandi, ICTSD Programme on Regionalism and EPA's, Issue Paper No.3, 2009
- Legal and Systematic Issues in the Interim Economic Partnership Agreements: Which Way Now?, by Cosmas Milton Obote Ochieng, ICTSD Programme on Regionalism and EPA's, Issue Paper No.2, 2009
- Environmental Issues in Economic Partnership Agreements: Implications for Developing Countries, by Beatrice Chaytor, ICTSD Programme on Regionalism and EPA's, Issue Paper No.1, 2009
- Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen en Centroamérica: Situación y perspectivas by Julio Paz Cafferata y Carlos Pomareda, 2009
- Indicaciones Geográficas en la Política Comercial de la Unión Europea y sus Negociaciones con Países en Desarrollo, by Carolina Belmar y Andrés Guggiana, Policy Brief No.4, 2009

Sobre ICTSD

Fundado en 1996, el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental sin fines de lucro basada en Ginebra. Por medio de la provisión de información, creación de una red de contactos, promoción de diálogo, investigación y construcción de capacidades, el Centro persigue dos objetivos principales. Por un lado, empoderar a las partes involucradas en la política comercial y por otro, influir en el sistema multilateral de comercio a fin de promover el desarrollo sostenible.