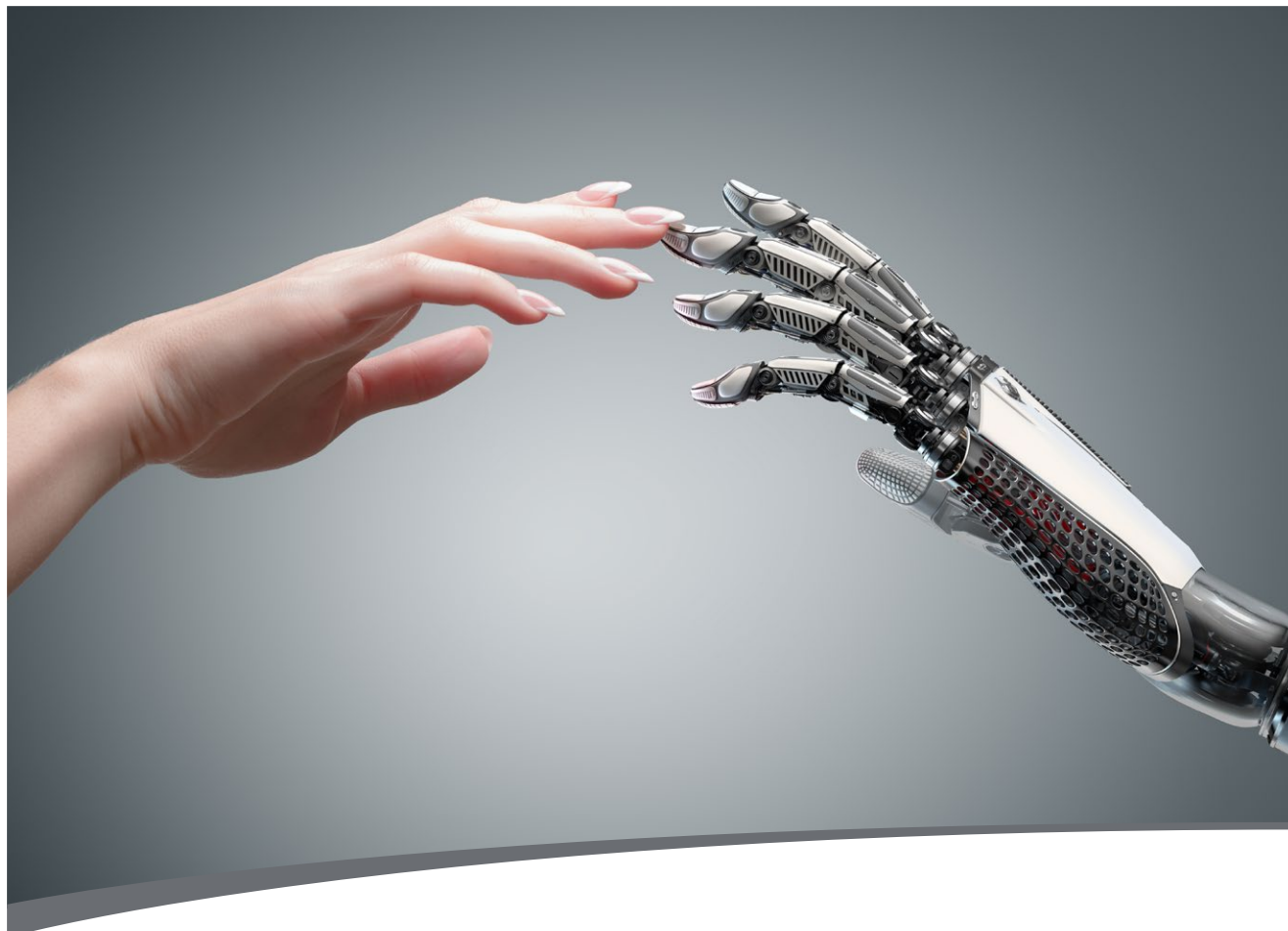


BRIDGES NETWORK

PUENTES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible

VOLUMEN 19, NÚMERO 2 - ABRIL 2018



¿Cuál es la mano de obra del futuro?

INCLUSIÓN SOCIAL

Un contrato socio-tecnológico para América Latina

CLÁUSULA SOCIAL

Derechos laborales, comercio e inversiones: de los acuerdos tradicionales a los acuerdos de nueva generación

SINDICATOS

Los sindicatos estadounidenses y el nexo trabajo-comercio en los acuerdos preferenciales



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PUENTES

VOLUMEN 19, NÚMERO 2 - ABRIL 2018

PUENTES

Plataforma global para el intercambio de análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible en América Latina.

PUBLICADO POR:

ICTSD

Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible
Ginebra, Suiza

PRESIDENTE Y DIRECTOR GENERAL
Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR EN JEFE
Andrew Crosby

COORDINACIÓN
Fabrice Lehmann

EQUIPO EDITORIAL
Manuela Trindade Viana
Eugenia Dinivitzer
Bruno Varela Miranda
Julia Milla Gadret

DISEÑO GRÁFICO
Flarvet

LAYOUT
Oleg Smerdov

PUENTES agradece sus comentarios y sugerencias en puentes@ictsd.ch

Para eventuales contribuciones consulte nuestra página web
<http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/overview>

AUTOMATIZACIÓN

- 4 **La automatización de los procesos productivos: ¿panacea o amenaza?**

Alfredo Hualde Alfaro

INCLUSIÓN SOCIAL

- 8 **Un contrato socio-tecnológico para América Latina**

Gustavo Béliz

CLÁUSULA SOCIAL

- 12 **Derechos laborales, comercio e inversiones: de los acuerdos tradicionales a los acuerdos de nueva generación**

Marlon M. Meza-Salas

MEGARREGIONALES

- 16 **Acuerdos megarregionales y cláusulas laborales**

Billy Melo-Araujo

SINDICATOS

- 21 **Los sindicatos estadounidenses y el nexo trabajo-comercio en los acuerdos preferenciales**

Rodrigo Fagundes Cezar

- 25 **Publicaciones**

¿Cuál es el costo del futuro?



La automatización suele interpretarse como un proceso inexorable, que influye no sólo en los patrones de producción, sino también en los tipos de empleos y rutinas de trabajo. Aunque este proceso no es novedoso, poco se sabe sobre sus efectos económicos, políticos y sociales – lo que constituye un tema delicado, si consideramos que el imperativo de “hacer parte del futuro” es a menudo seguido de un tono de “urgencia”.

¿Qué estrategias pueden adoptar los países de América Latina a fin de crear sinergias entre la automatización y el desarrollo? ¿Qué tipo de políticas pueden implementar estos países para evitar recaer en una dependencia estructural? ¿Cómo se pueden modificar las políticas de comercio para crear oportunidades y evitar riesgos bajo este nuevo escenario?

En las páginas que siguen, le ofrecemos a usted, estimado(a) lector(a), un conjunto de reflexiones sobre las sinergias y fricciones que pueden surgir en la frontera del comercio con el trabajo en el contexto de la automatización de los procesos productivos. En esta edición, reunimos análisis dedicados a los aspectos más generales del nexo entre comercio y trabajo, identificando las características salientes de la gran transformación industrial en curso, y discutiendo las ventajas y amenazas que plantea este proceso para los países de América Latina.

Otras contribuciones del presente número de Puentes se concentran en los retos más específicos en materia de regulación y protección laboral, analizando el tema ya sea desde distintas geometrías de negociación – como los tratados de comercio “de nueva generación” y los acuerdos mega-regionales –, así como desde diferentes dinámicas – como aquellas entre los gobiernos y los sindicatos, y los gobiernos e inversionistas.

El nudo gordiano del debate sobre la Cuarta Revolución Industrial y su efecto en el mercado laboral suele definirse en tanto si los avances tecnológicos se sustituyen o complementan con la mano de obra existente. La literatura económica nos ha enseñado que no se trata de una sustitución uno a uno entre ambos factores, sino más bien de un cambio en el proceso productivo mismo. En consecuencia, el interrogante que queda abierto es si esta Revolución se caracterizará, como las anteriores, por su gran capacidad de generar empleo, o si se producirá el resultado inverso.

Esperamos que disfruten la lectura,

Equipo Puentes

AUTOMATIZACIÓN

La automatización de los procesos productivos: ¿panacea o amenaza?

Alfredo Hualde Alfaro

En este artículo, el autor analiza los efectos del proceso de automatización del entramado productivo sobre el mercado laboral. Asimismo, discute los principales interrogantes sobre el devenir de este proceso.

El fenómeno de la automatización de la producción que se encuentra en curso hace décadas arroja más dudas que certezas. Si bien las innovaciones tecnológicas están penetrando con gran velocidad en los ámbitos productivos y de consumo, y alterando la forma en que las personas y las máquinas se relacionan, aún se encuentra en debate el alcance, el ritmo y la distribución que dicha automatización adquiere entre los países y los sectores productivos. Como viene sucediendo desde hace varios siglos, la tecnología aparece nuevamente con ese rostro ambiguo que, por un lado, parece anunciar un porvenir próspero para la humanidad y, por otro, amenaza con recrudecer las amenazas más sombrías, como el aumento del desempleo y la pobreza.

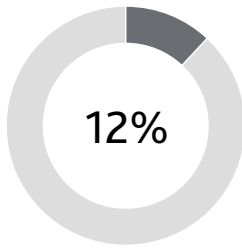
A partir de la década del 1980, el mercado de trabajo se ha transformado profundamente y junto a ello se ha dado una nueva ola de automatización. En las últimas décadas, el mercado de trabajo en los países desarrollados ha experimentado una desregulación importante, generando un aumento del desempleo en ciertos países (España, Portugal, Grecia), el incremento de los empleos de tiempo parcial y temporal (como en el Reino Unido) y una extensión bastante generalizada de la precariedad, principalmente en los segmentos más vulnerables como el de los jóvenes, las mujeres y los migrantes. En Estados Unidos, se destaca la reducción del nivel de empleo en los sectores medios del mercado de trabajo (*white collar*) y el aumento de las desigualdades en los ingresos. Una fuente de precarización y desregulación ha sido el crecimiento de la economía de servicios, donde predominan formas flexibles de trabajo en pequeños establecimientos donde no hay sindicatos. Los fenómenos señalados se han propagado también con las tendencias hacia la subcontratación y el *offshoring* hacia países con bajos salarios como India, Filipinas e incluso México. Más recientemente, se advierten nuevas formas de flexibilidad y privación de garantías laborales en los sectores asociados a plataformas como Uber y otras que, en conjunto, configuran lo que se ha denominado la *gig economy* – es decir, un ambiente en el que los puestos de trabajo temporales son moneda corriente y las organizaciones contratan trabajadores independientes para “compromisos” de corto plazo.

En países como México, el mercado de trabajo está atravesado por fenómenos de precarización muy generalizados y especialmente agudos en las zonas rurales donde los niveles de pobreza afectan a un gran porcentaje de sus habitantes. Sin embargo, los mercados urbanos – tampoco están exentos de problemas como el subempleo y la informalidad, que corresponde a un 56% de la población económicamente activa.

Otro fenómeno para tomar en cuenta en la mayor parte de los países es la debilidad de los sindicatos – u otros interlocutores representantes de los trabajadores – a la hora de defender los intereses de sus representados, particularmente en tiempos de transformaciones profundas. Esto hace difícil imaginar un escenario en que la incorporación de los procesos de automatización ocurra en forma consensuada, excepto en países con instituciones sindicales fuertes y tradiciones de compromiso sólidas (como Alemania) y en sectores como el automotriz.

No son sólo robots

Cuando se piensa en las nuevas tecnologías, la imagen más popular y extendida es la de los robots, esos humanoides que alivian a los humanos de tareas engorrosas y pesadas y que



Crecimiento anual en la
venta mundial de robots
entre 2011 y 2016

sorprenden por su "inteligencia". Sin embargo, los robots son la materialización de otras tecnologías y saberes que pueden ser clasificados de distintas maneras. De una manera general, el fenómeno de automatización más importante es el que se encuentra atrás de la "digitalización de casi todo"¹. Algunos ejemplos de estas nuevas tecnologías son:

- flujos inteligentes (*smart workflow*): un *software* de administración de procesos que integra tareas que llevan a cabo grupos de humanos y máquinas. Esto permite a los usuarios iniciar y monitorear el estatus de un proceso en tiempo real;
- máquinas que aprenden o analíticas avanzadas: algoritmos que identifican patrones en datos estructurados, como datos de desempeño diario a través del aprendizaje "supervisado" y "no supervisado"; y
- generación de "lenguaje natural": motores de *software* que crean interacciones fluidas entre humanos y tecnología, traduciendo observaciones de datos a texto.

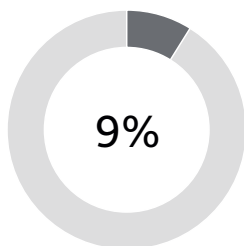
Este tipo de tecnologías han mostrado capacidades sorprendentes en la interacción con humanos, contribuyendo a construir una imagen de omnipotencia respecto a sus capacidades y, sobre todo, sus potencialidades. Asimismo, dichas tecnologías han posibilitado que surjan temores sobre los estragos que pudieran causar en los mercados de trabajo a escala global. Estas sensaciones se agudizan aún más cuando se advierte que no sólo las tareas rutinarias son susceptibles de automatización: también lo son aquellas actividades que requieren conocimiento tácito o algún tipo de experiencia².

Distintas mediciones revelan una incorporación creciente de nuevas tecnologías a los procesos productivos. Se calcula que, entre 2011 y 2016, la venta de robots en el mundo se incrementó a un promedio del 12% anual, con 212.000 unidades vendidas. Estas cifras suponen un incremento del 84% comparado con las ventas alcanzadas entre 2002 y 2008. Asia es el mercado de mayor crecimiento, aunque el 74% de las ventas globales de robots se concentraron en 5 países en 2016: Alemania, China, Corea, Estados Unidos y Japón. Otros mercados importantes fueron España, Francia, Tailandia y Taiwán. El informe destaca que México se ha convertido en un mercado emergente importante, registrándose un nuevo record de ventas en el país con 5.900 robots vendidos en 2016³.

Otro de los avances tecnológicos notables son las impresoras tridimensionales. Más de dos tercios de las empresas de manufactura en Estados Unidos ya las han adoptado, sea para experimentar o para desarrollar prototipos o productos de uso final. Además, el 35% de dichas empresas están usando y recopilando datos generados por sensores inteligentes para fortalecer los procesos de manufactura, y alrededor del 40% de ellas incorporan sensores en productos que posibilitan a los usuarios recopilar datos generados por sensores⁴.

Hasta ahora hemos mencionado al sector manufacturero como destinatario principal de los procesos de automatización – enfocándonos en los sectores automotriz, electrónico, agroindustrial, construcción y plástico. Ahora bien, los sectores potencialmente afectados no se limitan a la industria. En el sector de servicios, la ola de automatización es y será visible, entre otros, en los servicios médicos, contables, financieros y en los servicios a distancia. En el caso de los servicios financieros, por ejemplo, la automatización está impulsada por las nuevas capacidades tecnológicas para recopilar y clasificar datos⁵.

los sectores potencialmente afectados no se limitan a la industria. En el sector de servicios, la ola de automatización es y será visible (...) en los servicios médicos, contables, financieros y en los servicios a distancia.



Porcentaje de los empleos actuales que podrían automatizarse en los países de la OCDE

Sin embargo, lo que nos espera no está claro. Analizando una base de datos de 702 ocupaciones, Frey y Osborne han llegado a la conclusión de que el 47% de los empleos en Estados Unidos desaparecerán en los próximos años⁶. Un informe publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁷ plantea otro tipo de conclusiones. Diferenciando empleos y tareas, y observando que la mayor parte de los empleos demanda tareas rutinarias y no rutinarias, los autores del informe analizan las tareas más fácilmente automatizables. Así, estiman que sólo el 9% de los empleos actuales podrían automatizarse en los países de la OCDE. Asimismo, el reporte estima el riesgo de automatización es mayor en Alemania, Austria y España. En contraste, Corea, Estonia y Finlandia son aquellos países con menores riesgos. El objetivo del informe al medir tareas y no empleos es señalar que son los trabajos en donde predominan las tareas rutinarias y los trabajos manuales los que se pueden automatizar más fácilmente, mientras que las tareas en ambientes inciertos y que poseen un mayor contenido intelectual no son tan fácilmente automatizables. Por lo anterior, se deduce también que los trabajadores con menores niveles educativos son los que están más expuestos a perder sus empleos.

Se pueden distinguir dos amplias categorías que agrupan tareas resistentes a la computarización. Una incluye tareas que requieren capacidades para resolver problemas, así como intuición, creatividad y persuasión. Estas tareas "abstractas" caracterizan a las ocupaciones profesionales, técnicas y de administración, emplean a trabajadores con altos niveles educativos y capacidad analítica y premian el razonamiento inductivo, la habilidad comunicativa y el dominio experto. El segundo conjunto de ocupaciones comprende tareas que requieren adaptabilidad situacional, reconocimiento visual e interacciones personales, ocupaciones que denominamos "manuales". Las tareas manuales son características de ocupaciones de preparación y servicio de comida, trabajos de limpieza, mantenimiento, asistencia personal y numerosos trabajos en servicios de protección y seguridad. Estas ocupaciones tienden a emplear trabajadores que son físicamente aptos y capaces de comunicarse fluidamente en lenguaje hablado.

De todos modos, para entender más cabalmente los procesos de automatización, hay que considerar que no todos los artefactos tecnológicos sustituyen necesariamente a los trabajadores; más bien, con los conocimientos adecuados, éstos pueden llevar a cabo tareas complementarias en el manejo de los robots y otros procesos automáticos. Desde una perspectiva económica de tipo neoclásico, se sostiene que el aumento de la productividad y de la demanda agregada permitirá crear nuevos empleos, de manera que las pérdidas ocasionadas por la automatización en algunos sectores quedarán compensadas por la creación de empleos en otros. Sin embargo, este tipo de "ajustes" virtuosos no están garantizados porque no existe una elasticidad perfecta. Los desplazamientos de trabajadores entre sectores de actividad siempre tienen costos – por ejemplo, de capacitación – y a veces estos trabajadores no pueden acceder a determinados empleos debido a las segmentaciones de ciertos mercados de trabajo en función de la edad, el género o la raza. A escala microeconómica, la introducción de sistemas automáticos obliga a realizar cambios organizativos que también requieren un aprendizaje en sus distintos niveles y producen desplazamientos jerárquicos que benefician a los trabajadores de manera desigual, originando a veces tensiones y conflictos. El objetivo es lograr que el trabajo de los robots sea complementario al de los humanos. En el caso de operaciones

son los trabajos en donde predominan las tareas rutinarias y los trabajos manuales los que se pueden automatizar más fácilmente (...). Por lo anterior, se deduce también que los trabajadores con menores niveles educativos son los que están más expuestos a perder sus empleos.

quirúrgicas, la introducción de robots no significa la desaparición de los cirujanos, sino que cirujanos y robots llevan a cabo tareas complementarias^①.

Los análisis que únicamente se basan en el factor tecnológico también son sesgados. Se sabe, por ejemplo, que la automatización será más lenta en los países con costos salariales más bajos, y que determinadas empresas pequeñas no podrán adquirir ciertas tecnologías debido a su precio de mercado. Asimismo, estos análisis deben incorporar el rol de los posibles movimientos de resistencia o rechazo a las nuevas tecnologías, y otros aspectos polémicos: ¿hasta qué punto las máquinas deben tomar decisiones donde hay implicados aspectos éticos? Asimismo, deben sopesar si determinados artefactos causan daños a la salud de los trabajadores o a la seguridad de las operaciones.

Finalmente, aunque no menos importante, es necesario asumir que tanto los gobiernos como las empresas o los profesionales pueden orientar en determinado sentido la implantación de tecnologías automáticas. Las empresas lo hacen seleccionando algunas y desechando otras. Los gobiernos, al diseñar políticas para capacitar a determinados grupos de trabajadores o al "preparar" a las nuevas generaciones para los cambios que se vislumbran, también lo hacen, con el objetivo de obtener los máximos beneficios y minimizar los problemas sociales que pueden causar. Todo esto depende de los objetivos estratégicos de los actores y de las relaciones de poder existentes entre ellos. Sin duda, aunque las nuevas tecnologías son un poderoso factor de transformación, el futuro no está escrito.

- ① Véase: Brynjolfsson, E.; McAfee A. *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York: W. W. Norton & Company, 2014.
- ② Véase: Berruti, F.; Nixon, G.; Taglioni, G.; Whiteman, R. *Intelligent process automation: The engine at the core of the next-generation operating mode*. Digital McKinsey, marzo de 2017. Disponible en: <<https://goo.gl/AEpqBK>>.
- ③ Datos disponibles en: <https://goo.gl/OM4N9g>.
- ④ Véase: Araya, D.; Sulavik, C. *Disrupting manufacturing: Innovation and the future of skilled labor*. Brown Center Chalkboard, 6 de mayo 2016. Disponible en: <<https://goo.gl/llctiS>>.
- ⑤ Véase: Manyika, J.; Chui, M.; Miremadi, M.; Bughin, J.; George, K.; Willmott, P.; Dewhurst, M. *A future that works: automation, employment, and productivity*. McKinsey Global Institute, 2017.
- ⑥ Véase: Frey, C.; Osborne, M. *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?* Oxford Martin School, 2013. Disponible en: <<https://bit.ly/2htpskc>>. Los autores se basan en trabajos como los de Autor (2015) o los de Brynjolfsson y McAfee (2014), que documentan tanto los cambios tecnológicos como las transformaciones en los mercados de trabajo. Véase: Autor, D. Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 3, 2015, pp. 3-30.
- ⑦ Véase: Arntz, M.; Gregory, T.; Zierahn, U. The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. In: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189. Paris: OECD, 2016. Disponible en: <<https://bit.ly/2vhDqfj>>.
- ⑧ Véase: Moniz, António; Krings, B. J. Robots Working with Humans or Humans Working with Robots? Searching for Social Dimensions in New Human-Robot Interaction in Industry. In: *Societies*, Vol. 6, No. 3, 2016, pp. 1-21.



Alfredo Hualde Alfaro
Profesor del Departamento de
Estudios Sociales, Colegio de la
Frontera Norte (México).

INCLUSIÓN SOCIAL

Un contrato socio-tecnológico para América Latina

Gustavo Béliz

Al analizar las principales características de las innovaciones en robótica y en el proceso de automatización, el autor discute el impacto de estos cambios en la matriz productiva de la Cuarta Revolución Industrial y plantea la necesidad de implementar políticas de igualdad social que hagan frente a este nuevo contexto.

¿Cómo afectará la automatización acelerada a la integración y el comercio en América Latina? Estas son las dos preguntas clave que se están planteando, producto de las actuales tecnologías en exponencial crecimiento. A la luz de la Cuarta Revolución Industrial, la robotización busca transformar la matriz productiva, y nosotros debemos garantizar que esos cambios tecnológicos mejoren la igualdad social.

La Cuarta Revolución Industrial – y las tecnologías disruptivas que fomentan dichos cambios – han creado nuevos mercados de la nada. La Federación Internacional de Robótica estima que más de 1,3 millón de robots industriales operaron en fábricas de todo el mundo en 2017. Alrededor del 75% de estos robots se concentran en cinco países desarrollados – entre ellos, Corea del Sur, Alemania y Japón registran las mayores concentraciones de robots por trabajador industrial¹. Como consecuencia de este proceso, muchos bienes y profesiones se han vuelto obsoletos, incentivando a las empresas a diseñar estrategias para satisfacer nuevas necesidades. Los sistemas educativos también han buscado formas de mantenerse a tono con el ritmo, a menudo frenético, de los nuevos requerimientos de habilidades.

En América Latina, la cantidad de robots sigue siendo pequeña: 27.700, principalmente en México y Brasil. Sin embargo, las tendencias observadas en otras regiones nos invitan a pensar el futuro. ¿Tiene América Latina algo que decir sobre estas transformaciones tecnológicas disruptivas? ¿Podemos traer una nueva perspectiva a la mesa, abordando el problema con un enfoque humanista? Aún tenemos que organizar las estrategias preventivas y proactivas que aprovechen los desarrollos tecnológicos y permitan cambiar el curso de la pobreza y la desigualdad en la región. Más importante aún, debemos forjar un contrato socio-tecnológico para América Latina que combine el conocimiento avanzado con la ciencia y un conjunto adecuado de principios.

Automatización y organización económica

En lo que refiere a comercio e integración, la automatización de puestos de trabajo transformará las cadenas globales de valor. Este fenómeno puede alentar la relocalización de las fábricas –lo que lleva, a su vez, a la sustitución de trabajadores por robots. Del mismo modo, la creciente oferta de trabajadores independientes que pueden trabajar de forma remota crea nuevas posibilidades para la organización de las cadenas de valor. Junto con cierto desencanto con los resultados recientes de la globalización, este proceso puede marcar el comienzo del fin de la producción descentralizada y las cadenas globales de valor que conectan las diversas partes del mundo. Martin Ford estima que al menos la mitad de todas las empresas estadounidenses con ventas anuales de más de US\$ 10 mil millones están evaluando llevar las fábricas a su país de origen².

Al relocalizar los centros de producción, las empresas reducirían sus costos de transporte y se acercarían a sus consumidores. Estos nuevos esquemas de producción permiten a las empresas fabricar diseños a medida para cada cliente en cuestión de días, o incluso horas. Existen además otras oportunidades que se derivan de la automatización, como la reducción de accidentes, la mejora en las condiciones de trabajo, los mayores niveles de productividad y los menores costos. El comercio en sectores estratégicos también puede beneficiarse de este proceso, ya que la incorporación de robots parece estar asociada con un crecimiento en las exportaciones durante las primeras etapas del proceso de automatización³.

1,3 millón

Robots industriales en el mundo en 2017

¿Cómo afectará este proceso a América Latina? Por supuesto, las nuevas tendencias han creado nuevas oportunidades económicas. En Latinoamérica, los servicios basados en el conocimiento y las áreas más nuevas o menos establecidas – como las de FinTech, biotecnología, seguridad cibernética, sistemas de pago único, robótica de servicios y comercio electrónico – se han beneficiado de la automatización. Lo mismo aplica a los trabajos “verdes” intensivos en tecnología, como los relacionados con las energías renovables, la gestión forestal y el reciclaje.

La contracara de este proceso es que la automatización amenaza con llevar el desempleo tecnológico a niveles sin precedentes. Una parte sustancial de las exportaciones y el empleo en América Latina y el Caribe se concentran en actividades que corren el riesgo de ser automatizadas, como la manufactura intensiva en mano de obra, la extracción de recursos naturales y los servicios de mediana habilidad (contables, legales o de gestión, por ejemplo). Los trabajadores altamente capacitados tampoco son inmunes a estos cambios. En los últimos 10 años, bibliotecarios, traductores y agentes de viaje han visto caer el empleo en más del 20%. Ingenieros, matemáticos, abogados y contadores, junto con otros empleados de oficina en los sectores público y privado, también podrían verse afectados.

Enfrentando los desafíos futuros

Si la economía digital es el futuro, ¿cómo deberían responder los países latinoamericanos a las nuevas tendencias económicas? La región de América Latina y el Caribe necesita replantear su estrategia de desarrollo a largo plazo. La principal ventaja de la economía digital es la proliferación de servicios a un costo marginal cercano a cero. Dada la estructura económica actual de la región, esto también representa un desafío. Las esperanzas que se invirtieron en los *commodities* no han dado sus frutos, y las economías locales siguen sufriendo debido a su vulnerabilidad, en función de los ciclos de precios de los productos tradicionales de exportación. La diversificación de las exportaciones a través de procesos que agregan valor a los productos básicos y la implementación de nuevas estrategias de desarrollo en las que la innovación es el motor del crecimiento son ingredientes fundamentales para encontrar la fórmula del éxito.

Las políticas de integración pueden desempeñar un papel en la creación de *clusters* de innovación y en el fomento de la creatividad a través de políticas de compras gubernamentales regionales. Además, los acuerdos comerciales deben adaptarse a las consecuencias de la Cuarta Revolución Industrial: las negociaciones se han quedado atrás respecto al proceso extremadamente rápido de cambio tecnológico. Actualmente, la arquitectura institucional y normativa de los acuerdos comerciales no está sincronizada con la innovación, y ésta es una brecha que debe necesariamente abordarse. Por ejemplo, el comercio de servicios basados en telerobótica y telepresencia requerirá esfuerzos multilaterales para armonizar normas y estándares obsoletos. Existe un precedente importante para la acción: como muestran Santiago Chelala e Inmaculada Martínez-Zarzoso, los acuerdos comerciales han ayudado a cerrar la brecha tecnológica entre los países signatarios. Este resultado se deriva de los efectos indirectos de conocimiento que vienen con un mayor movimiento de bienes, servicios y personas, y con más transferencias de tecnología de empresa a empresa.

Nuestra misión es reconfigurar América Latina, mejorar su conexión con el mundo y su acceso a nuevos mercados, al tiempo que aumentar el comercio intrarregional y con el resto del mundo. Esta nueva convergencia será inevitablemente de naturaleza híbrida: en parte digital y en parte física. El “comercio de contenedores” y las lentas y complejas fronteras del pasado han dado lugar a formas de comercio más instantáneas. Los libros electrónicos son un buen ejemplo de esta tendencia, en donde también se incluye a servicios como la banca en línea y a nuevas formas de pago que combinan plataformas digitales con sucursales bancarias, que brindan además servicios cada vez más personalizados.

La economía digital también puede hacer que los sectores económicos tradicionales se vuelvan más eficientes. En todo el mundo, el 33% de los alimentos producidos anualmente se desperdicia debido a deficiencias y fallas en las cadenas logísticas. En ese sentido, los

27.700

Robots industriales en América Latina

avances tecnológicos nos traen excelentes noticias. Tomemos el caso de la "Internet de las cosas": según Karthikeyan Natarajan y Fred Yentz⁶, ésta puede reducir los tiempos de respuesta del servicio de atención al cliente en un 30%, y los costos de almacenamiento en un 15%. Del mismo modo, la "Internet de las cosas" puede predecir la demanda futura con una precisión del 90%. No es sorprendente que el 96% de las empresas de transformación y transporte afirmen que la "Internet de las cosas" ha sido la innovación más importante desde 2005.

Otro ejemplo interesante se encuentra en los avances recientes en el área de agricultura de precisión. La Unión Europea (UE) ha incentivado dos proyectos que apuntan a expandir la frontera tecnológica de la agricultura robótica: el proyecto *Clever Robots for Crops* (CROPS), y el proyecto *Sweeper*, que utiliza nanotecnología y nuevos materiales para automatizar la producción primaria. El objetivo de la UE es introducir en el mercado la primera cosechadora robotizada para invernaderos en el año 2020. América Latina no puede quedarse atrás mientras se producen estos avances, que borran los límites entre la industria y la agricultura y entre los bienes y los servicios.

De hecho, estamos presenciando nuevas sinergias y asociaciones que trascienden las fronteras entre las empresas y sus principales negocios, creando nuevas conexiones y complementariedades que eran impensables hasta hace poco tiempo atrás. Los ejemplos incluyen la reciente asociación entre Uber y la empresa brasileña Embraer para fabricar taxis voladores en 2020, o la asociación entre Google y Ford para producir automóviles sin tracción. De estas transformaciones estructurales, surgirán "ganadores y perdedores". ¿Cómo debemos abordar las tensiones sociales que se producen junto con la automatización acelerada?

Un contrato socio-tecnológico para América Latina

Estamos viviendo tiempos paradójicos: si bien nunca hemos creado tanta riqueza en la historia, no hemos podido garantizar una vida digna para todos. Los economistas Robert Solow y Dani Rodrik coinciden en que el éxito o el fracaso de la globalización dependerá de garantizar que los dividendos digitales se distribuyan equitativamente. Por lo tanto, es esencial repensar el Estado de Bienestar clásico. En la era de la automatización, no podemos esperar que los intereses individuales definan, de forma autónoma, la dirección o las prioridades de la cohesión social.

En cambio, necesitamos reglas de juego claras. En primer lugar, ¿qué impide la introducción de innovaciones en el proceso de negociación colectiva, allanando el camino para un plan de modernización a largo plazo basado en un contrato socio-tecnológico que reúna a los trabajadores, empresarios y el Estado? Los acuerdos multisectoriales ya se han implementado en Alemania, España, Francia y Reino Unido y han dado lugar a políticas industriales nacionales de tipo 4.0.

Como señala el economista Robert Aumann, la educación debería ser la prioridad principal de las políticas públicas. La mejor manera de prepararse para el futuro es con más y mejor educación. Los desafíos del cambio tecnológico exigen una educación de alta calidad que se centre en las habilidades que se necesitarán en el futuro. La clave es desarrollar las capacidades tecnológicas de los trabajadores, para que puedan interactuar diariamente con las máquinas y los robots en el trabajo. Por ejemplo, necesitamos promover la alfabetización de big data en América Latina, utilizando cursos masivos abiertos en línea que permitan democratizar el acceso al conocimiento. También es importante establecer marcos legales que garanticen a los trabajadores autónomos a distancia sus derechos legales, así como es necesario anticipar las dificultades que implican las nuevas formas de empleo para el financiamiento de la seguridad social.

La revolución educativa debe centrarse en las habilidades blandas, tales como la inteligencia emocional, la empatía y la creatividad. Si bien tener habilidades para resolver problemas es un atributo fundamental, tener la capacidad de plantear nuevas preguntas es un aspecto clave en el mundo económico que está por venir. Estas habilidades interpersonales serán importantes para los médicos, enfermeros, psicólogos, trabajadores

sociales y maestros, ya que están en el corazón de las tareas que no pueden ser robotizadas. Al mismo tiempo, necesitamos crear redes de apoyo y una cobertura de seguridad social que ayude a las personas a realizar una transición efectiva hacia la economía digital. Necesitamos rediseñar las políticas sociales e implementar nuevos y más creativos programas de transferencias monetarias condicionadas que incluyan capacitación en habilidades tecnológicas. Del mismo modo, tenemos que analizar en profundidad las medidas paliativas, como el ingreso básico universal o los impuestos a los robots.

En el mismo espíritu, debemos promover la inversión en investigación y desarrollo (I+D), confiando no sólo en el sector público, sino también en los esquemas público-privados y en otras asociaciones con instituciones académicas. Las cifras actuales de I+D son alarmantes: los países de América Latina y el Caribe invierten solo el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) total en estas actividades, mientras que en América del Norte y Europa la tasa media es del 2,5% y en Asia-Pacífico, de 2,1%.

Una receta completa para amortiguar el impacto del cambio tecnológico también debiera incluir otros ingredientes, como la diversificación de las exportaciones; la promoción de las pequeñas y medianas empresas; el incentivo a la "economía naranja" y las industrias creativas; la creación de incentivos para la cooperación internacional; la ampliación de las políticas redistributivas; y la mejora de las normas ambientales y de seguridad alimentaria. Dada la magnitud del desafío que se avecina, no hay tiempo que perder. Es nuestro deber estar preparados y crear las condiciones adecuadas para liderar la transición tecnológica hacia Estados más inteligentes y economías más sólidas e inclusivas.

❶ Véase: Pacini, B.; Sartorio, L. ¿Deslocalización o relocalización? El caso de la industria automotriz. In: *Integración & Comercio*, No. 42, 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/2xqg2Jx>>.

❷ Véase: Ford, M. *Rise of the robots: Technology and the threats of a jobless future*. New York: Basic Books, 2015.

❸ Véase: Pacini, B.; Sartorio, L. (2017).

❹ Véase: Giordano, P. Downshifting: Latin America and the Caribbean in the new normal of global trade. In: *Trade and integration monitor* 2016, BID. Disponible en: <<https://bit.ly/2f7Q3g>>.

❺ Véase: Chelala, S.; Martínez-Zarzoso, I. ¿Sesgo anti-innovación? El impacto tecnológico de los acuerdos comerciales. In: *Integración & Comercio*, No. 42, 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/2xqg2Jx>>.

❻ Véase: <<https://bit.ly/2HtZc4c>>.



Gustavo Béliz

Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo.

CLÁUSULA SOCIAL

Derechos laborales, comercio e inversiones: de los acuerdos tradicionales a los acuerdos de nueva generación.

Marlon M. Meza-Salas

En un contexto de búsqueda de acuerdos supranacionales para facilitar y proteger el comercio y las inversiones, el autor discute la escasa atención que se ha dado a los derechos laborales a nivel internacional y analiza la incorporación, en los últimos años, de una "cláusula social" en los tratados internacionales.

La globalización de la economía ha traído la proliferación de toda clase de acuerdos bilaterales y multilaterales para facilitar el comercio internacional y promover las inversiones. La intención ha sido construir bloques comerciales entre países mediante acuerdos de integración regional y tratados de libre comercio (TLC), bilaterales o multilaterales. Con el objetivo de atraer inversiones, también han proliferado tratados internacionales de promoción y protección de las inversiones extranjeras.

Los Estados parte en esos tratados, así como las empresas y los inversionistas, suelen contar con normas internacionales y mecanismos para la protección de sus derechos. En contraste, los derechos de los trabajadores han continuado mayormente atados a las normas jurídicas y mecanismos de solución de conflictos locales. No obstante, en los últimos años se ha promovido una especie de "internacionalización" de los derechos laborales, en la cual se destaca la necesidad de respetar ciertos derechos mínimos internacionalmente reconocidos.

Dimensión social del comercio e inversiones: evitar el *dumping* social

A fin de proteger a los trabajadores del denominado "*dumping* social" – esto es, de la competencia desleal basada en los bajos niveles de protección laboral de algunos países –, los acuerdos comerciales han adquirido una "dimensión social".

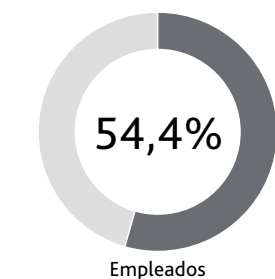
Los países signatarios de algún TLC o un acuerdo de integración regional no pueden armonizar sus normas laborales, ya que estas son profundamente "territorialistas" y poseen marcadas diferencias entre un país y otro. Tampoco existe un derecho laboral transfronterizo verdaderamente internacional y universal, o aplicable a grupos de países. Esto ni siquiera ocurre en la Unión Europea (UE), donde a pesar de existir un catálogo amplio de derechos laborales aplicables a toda la región, el derecho comunitario coexiste con los sistemas jurídicos nacionales.

¿Cómo lograr entonces el reconocimiento y respeto de unos derechos laborales mínimos a nivel internacional? La respuesta de la comunidad internacional fue la denominada "cláusula social", que en sentido amplio es toda norma tendente a fijar mínimos de protección social. En sentido más estricto, son disposiciones que se incluyen en tratados internacionales de comercio para exigir el cumplimiento de ciertos estándares laborales mínimos, y que fungen como condición para beneficiarse de esos tratados y evitar eventuales sanciones.

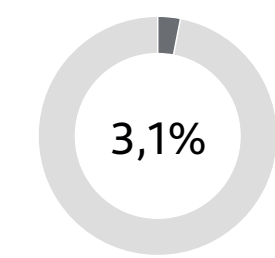
El rol de la OIT y la OMC

Gracias a la labor normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se han aprobado 394 Normas Internacionales de Trabajo (NIT): 189 Convenios Internacionales de Trabajo y 205 Recomendaciones. Para verificar su aplicación, la OIT cuenta con mecanismos de control regular y no regular. Los primeros son controles periódicos de oficio sobre los Estados miembros. Los segundos son reclamaciones y quejas dirigidas por un Estado hacia otro, o desde organizaciones de trabajadores o empleadores hacia algún Estado.

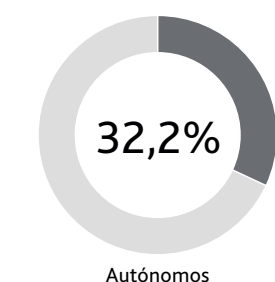
Distribución del empleo en el mundo



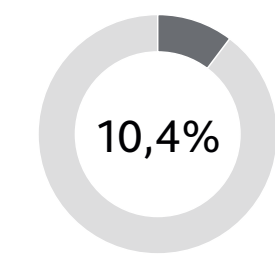
Empleados



Empleadores



Autónomos



Trabajadores familiares

Fuente: OIT (2017)

Nadie duda sobre la legitimidad de las NIT, pero con frecuencia se las acusa por falta de efectividad – entre otras razones, por la no ratificación de muchos convenios por los Estados miembros de la OIT y por delegar en las legislaciones nacionales gran parte de su desarrollo. Se critica además que los mecanismos de control de la OIT suelen finalizar con unos informes o conclusiones donde se “invita” a los gobiernos, se les “insta” o, en los casos más extremos, se les “urge” a tomar medidas. No existen sanciones en caso de incumplimiento. La OIT tampoco cuenta con una estructura para asegurar el cumplimiento de las NIT o las decisiones de sus órganos de control, ni para resolver conflictos. En el mejor de los casos, las decisiones o recomendaciones son difundidas públicamente, apelando a la vergüenza como recurso disuasivo.

Ante la falta de efectividad de la OIT para hacer cumplir las NIT, se planteó la posibilidad de que los organismos rectores del comercio mundial se convirtieran en una especie de terceros “garantes” para el cumplimiento de aquellas normas. La idea era poder imponer sanciones por incumplimientos de normas laborales que constituyeran prácticas contrarias a la competencia o que afectaran el comercio internacional.

El debate sobre la vinculación entre comercio y normas laborales fue particularmente intenso durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay (1986-1993). El texto final del acuerdo fundacional de la Organización Mundial de Comercio (OMC) no incluyó ninguna cláusula social, pero se propuso insistentemente incluirla dentro de la normativa reguladora del sistema multilateral de comercio, facultando a la OMC el examen de las prácticas de *dumping* social y el establecimiento de compensaciones para los países perjudicados. Finalmente, en la Conferencia de la OMC de 1996, la Declaración de Singapur reconoció a este organismo como el foro para las negociaciones comerciales y a la OIT como el órgano responsable de velar por las normas del trabajo.

La respuesta de la OIT fue la aprobación en 1998 de la “Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo”, donde se categorizaron como fundamentales ciertos principios y derechos, a saber: la libertad sindical y de negociación colectiva (Convenios 87 y 98); la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio (Convenios 29 y 105); la abolición del trabajo infantil (Convenios 138 y 182); y la no discriminación en el empleo y la ocupación (Convenios 100 y 111).

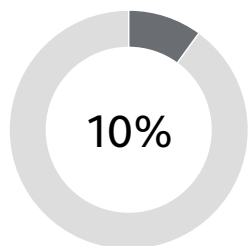
Esas cuatro áreas establecieron una especie de piso mínimo necesario en el mundo del trabajo, que debía ser respetado por todos los Estados miembros de la OIT, hubieren ratificado o no los Convenios correspondientes.

Lo laboral en los tratados comerciales tradicionales

Tradicionalmente, la principal preocupación en los TLC y acuerdos de integración regional ha sido concertar acuerdos comerciales para la reducción o exoneración de aranceles al comercio de bienes. Una vez descartada la inclusión de una cláusula social en forma unificada dentro de la normativa de la OMC, se comenzaron a incluir regulaciones laborales en algunos TLC y acuerdos de integración regional. El primer ejemplo de ello ocurrió en 1993 – incluso antes de la Declaración de Singapur y la Declaración de la OIT –, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés), mediante un acuerdo de cooperación laboral paralelo.

A partir de la Declaración de la OIT, los TLC y los acuerdos de integración regional han incorporado los aspectos laborales por medio de una remisión a dicha Declaración o por medio de la mención de los derechos laborales fundamentales. En muchos casos también han incluido normas referentes a tiempo de trabajo, salarios mínimos, seguridad y salud laboral, así como han incorporado el compromiso de cumplir o cuanto menos no debilitar las legislaciones laborales nacionales cuando se busca atraer inversiones.

Según la OMC y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés), en 1995 se habían incluido regulaciones laborales en apenas cuatro tratados comerciales, mientras que en 2013 la cifra había aumentado a



Porcentaje aproximado de tratados comerciales con regulaciones laborales en el mundo

casi 60, sobre un total de más de 600 tratados comerciales – bilaterales y multilaterales – existentes en el mundo.

Respecto a los mecanismos para el cumplimiento de las normas laborales, acuerdos como el NAFTA prevén sanciones en determinados casos. Ello no ocurre en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Comunidad Andina (CAN), que prefieren mecanismos promocionales o de seguimiento. Por su parte, los TLC suscritos por la UE con otros países se han enfocado en actividades de cooperación y diálogo, más orientados a fomentar el cumplimiento futuro que a castigar incumplimientos pasados.

Los acuerdos que sí cuentan con mecanismos sancionatorios suelen prever procedimientos para atender reclamos y verificar incumplimientos (mediante consultas de alto nivel o comités de expertos), y también algún mecanismo posterior de solución de conflictos (como el arbitraje) para imponer sanciones. En algunos casos, las sanciones son comerciales o consisten en multas destinadas a financiar planes de acción para prevenir nuevos incumplimientos. Los TLC celebrados por Estados Unidos tienden a establecer mecanismos sancionatorios, ya sea sanciones comerciales – como en el caso de los TLC con Jordania, Perú y Colombia – o multas – como en los TLC con Australia, Bahrein, Chile, Corea, Marruecos, Omán, Singapur y el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA-DR, por su sigla en inglés).

Además de las reclamaciones que pueden formularse entre sí los Estados en los acuerdos comerciales, algunas veces se permite la participación de actores sociales (sindicatos y sociedad civil) para controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales. Así, el NAFTA contabilizó, hasta 2013, más de 40 denuncias – principalmente por parte de sindicatos estadounidenses contra México. Esas denuncias son los únicos casos conocidos de cuestiones laborales suscitadas en las relaciones comerciales internacionales, junto a cuatro reclamos conocidos dentro del CAFTA-DR por problemas laborales en Guatemala, Costa Rica, Honduras y República Dominicana, y otros dos reclamos interpuestos contra Perú y Bahrein bajo los TLC con Estados Unidos.

Lo laboral en tratados sobre inversiones

La primera mención expresa de derechos laborales en un tratado bilateral de inversiones (TBI) ocurrió en 1990, en el TBI celebrado entre Estados Unidos y Polonia. A pesar de existir más de 3.000 TBI y unos 300 tratados multilaterales de inversiones en el mundo, son pocos los que cuentan con provisiones laborales explícitas, y es sólo en los TBI donde se observa en los años recientes alguna tendencia a incluirlos.

En efecto, según un reciente estudio de la OIT, 12 de los 31 TBI concluidos en 2014 incluyeron referencias a derechos laborales. Sin embargo, la fórmula usualmente utilizada no crea verdaderas obligaciones para los Estados y menos aún para los inversionistas, que suelen tener derechos, pero no obligaciones en esta clase de tratados. Muchas veces, la mención de lo laboral aparece sólo en el preámbulo, dentro de las aspiraciones del tratado. Otras veces, el tratado establece la obligación de no derogar o desmejorar ciertas materias como las normas laborales – incluyendo aquí las materias cubiertas por la Declaración de la OIT y otras condiciones de trabajo – o reafirma la libertad de los Estados para regular esas materias por razones de interés público, sin que ello se considere una perturbación a los derechos de los inversionistas.

Los tratados internacionales de inversión prevén mecanismos de solución de controversias entre inversionistas y Estados cuando los primeros ven afectada su inversión y reclaman el derecho a ser indemnizados, acudiendo generalmente al mecanismo de arbitraje del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). Esos mecanismos no están disponibles para los trabajadores u organizaciones de trabajadores, si bien estas últimas – al igual que las organizaciones no gubernamentales (ONGs) – tendrían al menos la posibilidad de intervenir como terceros en arbitrajes de inversión bajo la figura de *amicus curiae*.

Por otro lado, cabe subrayar que son pocas las veces que se han planteado cuestiones sobre derechos laborales en arbitrajes de inversiones: hasta ahora, ello ha ocurrido sólo por parte de los inversionistas. No se debe descartar, sin embargo, la posibilidad de que los Estados puedan plantear violaciones de las normas laborales por parte de los inversionistas. Esto podría ocurrir más probablemente por vía de una reconvencción que por medio de un reclamo, y dependiendo de factores como si el arbitraje es ante el CIADI, si el arbitraje se funda en un tratado internacional de inversión o en un contrato, según el texto del acuerdo de arbitraje y otras particularidades del caso.

Lo laboral en los acuerdos comerciales de nueva generación

En años recientes han aparecido acuerdos comerciales "de nueva generación". Éstos son más amplios e incluyen no sólo la reducción o eliminación de barreras arancelarias para el comercio de bienes, sino que también minimizan barreras no arancelarias y regulatorias en materias como comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual y otras, e incluyen materias como protección del medio ambiente, derechos laborales o derechos humanos. Este es el caso de ciertos acuerdos bilaterales recientes (comerciales o de inversiones) y de los acuerdos mega-regionales que se han estado negociando por parte de la UE con Estados Unidos – Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por su sigla en inglés) –, entre algunos países de la cuenca del Pacífico – Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por su sigla en inglés) – o entre la UE y Canadá – Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por su sigla en inglés).

Las provisiones laborales en los acuerdos comerciales de nueva generación suelen estar contenidas junto a las normas medioambientales en secciones destinadas a regular el comercio y el desarrollo sostenible. Suelen incluir el compromiso de respetar y aplicar los convenios fundamentales de la OIT o la Declaración de la OIT de 1998, y otros derechos laborales adicionales, dejando a salvo el derecho de los Estados a regular sobre estos asuntos e impidiendo debilitar las normas laborales con el fin de impulsar el comercio o las inversiones. En este tipo de acuerdos, los conflictos suelen tramitarse a través del diálogo, la cooperación y la monitorización. En el CETA, por ejemplo, esto se prevé mediante mecanismos de consultas, paneles de expertos que emiten recomendaciones, o hasta por medio de mecanismos de conciliación o mediación, que en ningún caso establecen sanciones. En el CPTPP, la situación es similar, pero se añade la posibilidad de considerar los asuntos en un "Consejo Laboral" o en última instancia por un "Grupo Especial", y es posible suspender beneficios si la parte reclamada no corrige la situación.

Consideraciones finales

Si bien muchos cuestionan la inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos comerciales y de inversión, esto constituye una forma de asegurar – o al menos alentar – el cumplimiento de ciertos estándares laborales, sobre todo si se prevén sanciones o pérdida de beneficios. En esta materia, todo suma y nada resta. No hacerlo implicaría dejar todo el peso de ello sobre la OIT para que ésta continúe haciendo lo que esté a su alcance, a pesar de la debilidad o ineffectividad de la que se la acusa con frecuencia.

Por esto mismo, tampoco es desdeñable el impacto positivo de otros mecanismos en favor del respeto de los derechos laborales. Entre ellos, encontramos a las normas transnacionales creadas por actores no estatales como las ONGs, a las normas sobre Responsabilidad Social Empresarial o Etiquetado Social creadas por otros grupos de la sociedad civil, a los Códigos de Conducta implementados por las empresas multinacionales, o a los Acuerdos Marcos Globales, que van cobrando cada vez mayor aplicación en el mundo y que se adaptan más rápido que las normas estatales e interestatales a las nuevas realidades, además de gozar de una gran legitimidad. Tampoco podemos pasar por alto la posibilidad de invocar la protección de los derechos fundamentales del trabajo ante el sistema universal o los sistemas regionales de protección de derechos humanos.



Marlon M. Meza-Salas
Abogado. Miembro del grupo de práctica de resolución de disputas de DLA Piper en Houston (Texas, Estados Unidos).

❶ Los comentarios y opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan ninguna posición institucional de DLA Piper.

MEGARREGIONALES

Acuerdos megarregionales y cláusulas laborales

Billy Melo-Araujo

En este artículo, el autor argumenta que los acuerdos megarregionales pueden ofrecer perspectivas novedosas respecto a lo legislado por la OMC en materia de cláusulas laborales, si se combina la utilización de condicionalidades con mecanismos de seguimiento ex-post.

En los últimos años, los llamados acuerdos comerciales megarregionales se han convertido en una de las figuras más destacadas del panorama comercial internacional. Éstos incluyen a la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por su sigla en inglés); al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por su sigla en inglés); a la Zona de Libre Comercio Continental (CFTA, por su sigla en inglés); al Tratado de Libre Comercio (TLC) de la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); y a la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por su sigla en inglés).

Estos megarregionales se distinguen entre sí no sólo por las áreas geográficas que comprenden, sino también por la amplitud y profundidad de los compromisos acordados en algunos casos. Los acuerdos que involucran a la UE y los Estados Unidos son particularmente significativos porque abarcan cuestiones que van mucho más allá de lo que actualmente se aborda en la legislación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Éstos profundizan en áreas tales como inversión, comercio digital, competencia, regulación de empresas de propiedad estatal, estándares laborales y protección ambiental. De hecho, una de las cuestiones clave que surgieron en las negociaciones de estos megarregionales fue que estos acuerdos eran necesarios para compensar la falta de avances registrados en las negociaciones multilaterales de comercio. Hasta hace relativamente poco, se consideró incluso que dichos acuerdos suplantarán a la OMC como el principal foro para la elaboración de normas multilaterales.

Hasta el momento, sin embargo, los megarregionales no han cumplido con estas grandes expectativas. Tanto la TTIP como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por su sigla en inglés) fueron objeto de intensas críticas a lo largo de las negociaciones. Tras la elección de Donald Trump para la Presidencia de los Estados Unidos y el consiguiente giro proteccionista de su política, Estados Unidos decidió abandonar ambas negociaciones. El TPP ha sido reactivado y re-etiquetado como el CPTPP, pero, sin Estados Unidos, su importancia económica y geopolítica es muy reducida. La RCEP y el TLC UE-MERCOSUR aún están siendo negociados, y la CFTA, que se firmó recientemente entre 54 países del continente africano, es un acuerdo “poco profundo”, centrado principalmente en el comercio de bienes.

A pesar de estos recientes acontecimientos, quizás es demasiado pronto para firmar la sentencia de muerte de estos megarregionales. La reformulación del TPP como CPTPP muestra que el apetito por tales acuerdos aún está presente. Más recientemente, los Estados Unidos también han mostrado algunos indicios de que la TTIP se podría revivir a futuro. La parálisis y el creciente cuestionamiento de la OMC como ámbito para la elaboración de normas para el comercio internacional también significa que los megarregionales aún pueden ofrecer una plataforma mejoradora para actualizar la regulación existente.

Las cláusulas laborales en los acuerdos de comercio

En el campo de las normas laborales, los megarregionales respaldados por la UE y los Estados Unidos han tendido a ir más allá de lo previsto en la legislación de la OMC. Durante mucho tiempo, ambos bloques económicos han sido partidarios de estrechar los vínculos entre comercio y trabajo – es decir, de garantizar en los acuerdos comerciales el cumplimiento de las normas mínimas de protección laboral. Se han presentado diversos

Población económicamente activa de la UE

Trabajadores a tiempo
completo

178,2 millones

Trabajadores a
tiempo parcial

45,3 millones

Desempleados

20,9 millones

*Fuente: Comisión
Europea (2016)*

argumentos para justificar tales vínculos. El argumento económico es que los países con bajos costos laborales tienen una ventaja competitiva desleal en términos del comercio mundial y de la atracción de inversión extranjera. Así, al exigir que los países cumplan con las normas mínimas, se pretende evitar una llamada "carrera hacia abajo" en la cual los países están tentados a reducir los estándares para obtener una ventaja competitiva.

Otro argumento, históricamente utilizado por la UE, se basa en ciertos principios básicos que sostienen que, en la medida en que ciertos derechos laborales son reconocidos como derechos humanos fundamentales (como la prohibición de la esclavitud o el trabajo infantil), existe un imperativo moral de restringir el acceso a mercados en aquellos países donde no se respetan los derechos humanos universalmente aceptados.

Como era de esperar, los países en desarrollo se opusieron a estos argumentos cuando se presentaron en Ginebra. Con alguna razón, estos países cuestionan tanto la validez económica del argumento de la "carrera hacia abajo", como la noción de que un subconjunto de países posean la legitimidad necesaria para identificar aquellas normas laborales que deben ser consideradas universales. Estudios recientes, sin embargo, han demostrado que la inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos comerciales tiene un impacto insignificante en los flujos comerciales¹, invalidando la visión de que los vínculos entre comercio y trabajo tienen efectos proteccionistas o de mejora del comercio.

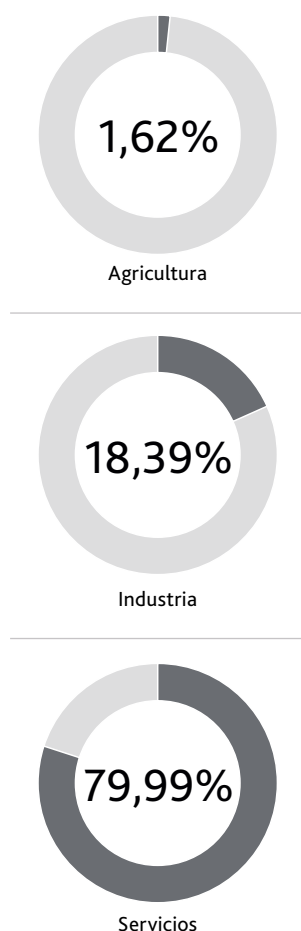
Mientras que los intentos de la OMC por introducir vínculos entre el comercio y el trabajo han fracasado, la UE y los Estados Unidos sí han tenido éxito en incluir cláusulas laborales en los TLC bilaterales. Estados Unidos generalmente incluye un "capítulo laboral" en sus acuerdos, mientras que, durante más de una década, la UE ha incluido sistemáticamente en sus propios acuerdos comerciales capítulos de "desarrollo sostenible" que requieren el cumplimiento de normas laborales y de protección ambiental.

A pesar de que los megaregionales como el TPP o la TTIP se han presentado usualmente como los posibles puntos de inflexión en lo que refiere a los derechos sociales en los acuerdos comerciales, la realidad es que se observa muy poca diferencia entre las cláusulas laborales incluidas en los TLC bilaterales de Estados Unidos y la UE, con aquellas previstas en los megaregionales como el TPP, la TTIP y el TLC entre UE-MERCOSUR. En efecto, estos últimos, en su mayoría, han tratado de replicar las prácticas de los primeros².

Los megaregionales negociados por la UE y los Estados Unidos han seguido un enfoque similar. En primer lugar, estos acuerdos requieren a las partes que suscriban y cumplan las normas laborales reconocidas a nivel internacional. Estas normas provienen principalmente de los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) e incluyen derechos laborales – como libertad de asociación, negociación colectiva y prohibición del trabajo infantil – y normas sobre condiciones de trabajo – como salario mínimo y derechos de seguridad social. En segundo lugar, estos TLC también incluyen obligaciones relacionadas con el comercio, exigiendo a las partes que no flexibilicen sus normas laborales domésticas de forma tal que afecten el comercio o atraigan inversión extranjera. La idea aquí es que las partes no deben manipular la regulación nacional (disminuyendo o absteniéndose de hacer cumplir las normas) para obtener una ventaja competitiva injusta en el comercio o la inversión.

La UE y los Estados Unidos se distinguen de manera significativa en lo que se refiere a cómo garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales incluidas en sus TLC. Estados Unidos ha generalmente adoptado un enfoque denominado "condicional", en el que el trato preferencial y los compromisos negociados de acceso a mercados están sujetos al cumplimiento de las normas laborales mínimas. Esta condicionalidad se manifiesta de dos maneras. En primer lugar, Estados Unidos ha exigido históricamente a sus contrapartes llevar a cabo importantes reformas laborales internas antes de la entrada en vigor de los acuerdos comerciales. Tales precondiciones permiten al país utilizar la amenaza de no ratificación para forzar a sus socios comerciales a mejorar los estándares de protección laboral nacional. Por ejemplo, una de las características de la firma del TPP fue que Estados Unidos también negoció acuerdos bilaterales con Vietnam, Malasia y

Distribución de la fuerza de trabajo en Estados Unidos



Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos (2016)

Brunei – es decir, con aquellas partes identificadas con estándares laborales relativamente bajos y un pobre historial de ratificación de las convenciones de la OIT. Estas partes debían llevar a cabo una serie de reformas en su legislación nacional a fin de beneficiarse del libre acceso al mercado de Estados Unidos. En segundo lugar, la condicionalidad también se observa en el mecanismo de solución de controversias previsto en los TLC celebrados por Estados Unidos. En general, estos permiten la suspensión de beneficios contra una parte si se demuestra que el no cumplimiento fue resultado de una acción sostenida o recurrente o de una inacción, de manera tal que se ha visto afectado el comercio o la inversión entre las partes.

Por el contrario, la UE adopta un enfoque "promocional"³: hace hincapié en el diálogo para promover las normas laborales y no somete sus cláusulas laborales a los mecanismos de solución de controversias previstos en el TLC. A diferencia de Estados Unidos, la UE normalmente se basa en el establecimiento de Comités de Desarrollo Sostenible y estructuras de la sociedad civil destinadas a garantizar el monitoreo continuo del cumplimiento de las cláusulas laborales. Por ejemplo, las propuestas de la UE en el TLC UE-MERCOSUR incluyen el establecimiento de un "Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible" que monitorea la implementación efectiva de las provisiones laborales, y un mecanismo de solución de diferencias que revisa las disputas relacionadas con las cláusulas laborales pero que sólo puede producir informes no vinculantes.

Examinando la efectividad de las cláusulas laborales

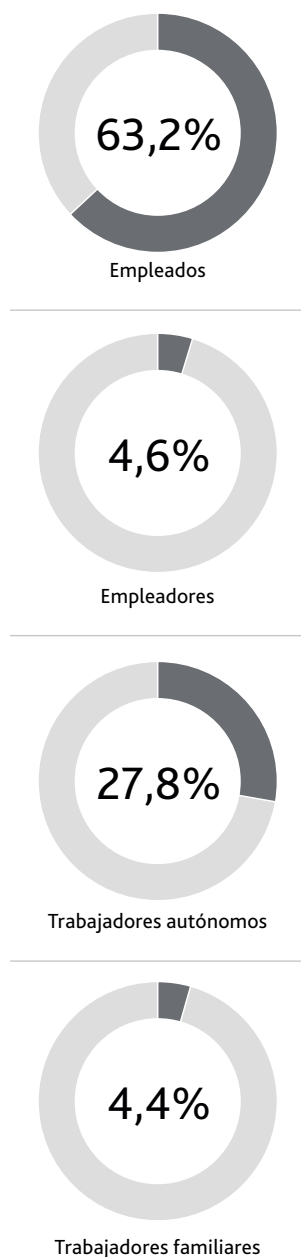
Es compleja la cuestión sobre si las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales son efectivas para mejorar los derechos laborales y las condiciones laborales nacionales.

Con respecto a Estados Unidos, hay evidencia de que sus TLC han conducido a una mejora en la protección de los derechos laborales en el territorio de los signatarios. En particular, la "práctica de las precondiciones" ha demostrado ser una herramienta bastante efectiva para lograr que sus socios comerciales aumenten sus estándares laborales durante el proceso de negociación de los TLC.

Sin bien hay evidencia⁴ de que los países que han firmado e implementado un acuerdo comercial con Estados Unidos han experimentado mejoras en la aplicación de las leyes laborales, también hay varios ejemplos de socios que no cumplen con sus compromisos laborales. Por ejemplo, en un estudio reciente, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de Estados Unidos revisó la implementación de los capítulos laborales incluidos en los TLC celebrados con países latinoamericanos (por ejemplo, el TLC entre Estados Unidos y Colombia y el CAFTA-FR)⁵. El estudio encontró múltiples y sistemáticas violaciones de derechos e incumplimientos en países como Colombia y Guatemala. Otro tema relacionado a esto es que, si bien existe una estricta aplicación de los TLC de Estados Unidos, hasta la fecha sólo se ha emitido un fallo con relación a una supuesta violación de las cláusulas laborales. En resumen, si bien las precondiciones mencionadas han demostrado ser bastante efectivas en términos de obligar a los países a llevar a cabo reformas internas, el panorama es bastante más heterogéneo cuando se trata de garantizar, una vez ratificado el acuerdo, su continuo cumplimiento y aplicación.

La efectividad en el cumplimiento de las normas laborales de los TLC de la UE es igualmente compleja. Existe evidencia⁶ que indica que los marcos de cooperación establecidos en los TLC de la UE y, en particular, la mayor participación de los actores de la sociedad civil en estos esquemas, han llevado a una mejora de los derechos laborales en la fase de implementación del acuerdo. Sin embargo, también existen limitaciones al enfoque de la UE, como lo ejemplifica el caso del TLC UE-Colombia. Si bien este acuerdo aún está en ciernes, un estudio reciente indicó que su impacto en la protección del trabajo doméstico ha sido mínimo. Esto se explica, en parte, por las deficiencias operativas en los mecanismos de cooperación previstos en el acuerdo, como la falta de transparencia – tanto en términos de su composición y reglas de procedimiento –, y la visibilidad de las reuniones de la sociedad civil que monitorean la implementación de las cláusulas laborales. Los actores de la sociedad civil han sostenido, por ejemplo, que el papel y el trabajo de estos comités no se han divulgado lo suficiente, a punto tal que algunos desconocen su existencia. Una

Distribución del empleo en América Latina y el Caribe



Fuente: OIT (2017)

conclusión que podría extraerse del TLC UE-Colombia es que, en ausencia de un apoyo financiero adecuado y un fuerte compromiso con las organizaciones de la sociedad civil, un "enfoque promocional" de los derechos laborales en los TLC probablemente no sea suficiente para inducir a su cumplimiento.

Si bien el efecto de las cláusulas laborales en términos de mejoras en la protección de los derechos de los trabajadores es complejo y de múltiples niveles, la evidencia que rodea el impacto de tales disposiciones en los flujos comerciales es mucho más clara. Como ya se mencionó, los estudios han demostrado que las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales no mejoran o limitan los flujos comerciales significativamente. Pero existe una excepción importante. Un estudio reciente⁷ focalizado en los acuerdos Norte-Sur ha demostrado que, cuando un acuerdo comercial establece obligaciones relacionadas con el trabajo basados en mecanismos de cooperación profundos del tipo de los TLC de la UE, esto tiende a generar "un impacto significativo y positivo" en los flujos de comercio de los países de bajos ingresos hacia los países de altos ingresos. Por el contrario, sin embargo, las cláusulas laborales basadas en mecanismos de aplicación no tienen un efecto significativo en los flujos comerciales.

Los megaregionales y América Latina

La discusión precedente argumenta que, hasta ahora, los megaregionales han tendido a reflejar aquella opinión profundamente arraigada sobre la conveniencia de utilizar acuerdos comerciales para promover los derechos laborales. Aquellos que históricamente han descartado el interés sobre los vínculos entre comercio y trabajo – en su mayoría países en desarrollo – han propuesto la negociación de acuerdos comerciales sin cualquier obligación relacionada a las cuestiones laborales. Ejemplo de ello es la RCEP y el CFTA, que no buscan imponer obligaciones laborales sustanciales. Por el contrario, la UE y los Estados Unidos intentaron trasladar sus enfoques sobre los vínculos entre comercio y trabajo de los acuerdos comerciales bilaterales hacia los acuerdos megaregionales como la TTIP y el TPP.

Con respecto al contexto específico de América Latina, se puede observar una dicotomía similar. Actualmente, existen tres acuerdos que se podrían clasificar como megaregionales: el acuerdo del MERCOSUR (1991), que abarca a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; la Alianza del Pacífico (2011), que abarca Chile, Colombia, México y Perú; y el TLC UE-MERCOSUR que se está negociando. Los primeros dos no incluyen ninguna disposición que obligue a las partes a cumplir con las normas laborales mínimas. Sin embargo, en el TLC UE-MERCOSUR, la UE ha exigido la inclusión de un capítulo de desarrollo sostenible que requiera el cumplimiento de los derechos laborales mínimos. El texto propuesto está en línea con el enfoque promocional típicamente seguido en los acuerdos comerciales de la UE – es decir, no se basa en mecanismos de aplicación estrictos sino en el establecimiento de marcos cooperativos que permitan el monitoreo continuo de su cumplimiento.

De cara al futuro, sin embargo, se debe seguir considerando el uso de los megaregionales para desarrollar enfoques innovadores para los vínculos entre comercio y trabajo. El argumento de que están diseñados para aumentar los costos laborales en los países en desarrollo, y eliminar así una de las pocas ventajas competitivas que tienen en el comercio, ya no es sostenible. La evidencia empírica disponible ha demostrado que las cláusulas laborales de los acuerdos comerciales no tienen el efecto de inhibir los flujos comerciales.

La pregunta entonces es cómo utilizar mejor los acuerdos comerciales para impulsar simultáneamente los flujos comerciales y mejorar los derechos laborales y las condiciones de trabajo. Se han presentado muchas propuestas para mejorar las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales. Algunos han argumentado que el alcance de los derechos cubiertos en los acuerdos debería ampliarse más allá de los derechos laborales básicos de la OIT y abarcar otros, como el derecho a la seguridad social, un salario digno y estándares de salud y seguridad. Otros han sugerido la reforma de los mecanismos estrictos que se aplican a las cláusulas laborales, al permitir que actores privados (organizaciones de la sociedad civil y sindicatos) presenten demandas contra los Estados sospechados violar los derechos laborales.

En términos más generales, una combinación de los enfoques de la UE y de los Estados Unidos podría proporcionar la fórmula ganadora. La utilización de precondiciones como ha adoptado Estados Unidos ha demostrado ser una forma muy eficaz de inducir una reforma legislativa nacional integral en el ámbito de los derechos laborales. Sin embargo, después de la ratificación, existe poca evidencia que sugiera que los mecanismos de aplicación estrictos incluidos en los acuerdos comerciales mejoran la protección de los derechos laborales y los flujos comerciales en general. Por el contrario, existe evidencia de que el enfoque de promoción previsto en los TLC de la UE ha tenido cierto éxito en la mejora gradual de los derechos laborales y ha conducido a un aumento significativo de los flujos comerciales. Por lo tanto, un acuerdo que combine el uso de precondiciones y la promoción *ex-post* de los derechos laborales a través de la cooperación regular, la asistencia técnica y la capacitación pueden proporcionar la plataforma ideal para el desarrollo económico y social sostenible.

❶ Véase: <<https://bit.ly/2HAuOW2>>.

❷ Véase: <<https://bit.ly/2J6cb9q>>.

❸ Véase: <<https://bit.ly/2qIHsro>>.

❹ Véase: <<https://bit.ly/2qKvmxV>>.

❺ Véase: <<https://bit.ly/2qH4uji>>.

❻ Véase: <<https://bit.ly/2HKl3lC>>.

❼ Disponible en: <<https://bit.ly/2HAuOW2>>.



Billy Melo-Araujo
Profesor de Derecho Económico
Internacional en la Queen
University Belfast.

SINDICATOS

Los sindicatos estadounidenses y el nexo trabajo-comercio en los acuerdos preferenciales

Rodrigo Fagundes Cezar

Con énfasis en el caso de los Estados Unidos, el autor discute cómo la búsqueda por la ejecución de sanciones por violaciones a los derechos laborales en los acuerdos preferenciales puede cambiar la relación entre los gobiernos y los sindicatos en futuras negociaciones de tratados comerciales.

Desde 1993, con el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés), los acuerdos preferenciales de comercio (APC) negociados por Estados Unidos han incluido cláusulas laborales que estipulan la posibilidad de sanciones. A pesar de ello, el reciente caso entre Estados Unidos y Guatemala (concluido en junio de 2017) muestra que las sanciones son muy difíciles de implementar¹.

Este artículo plantea que, en vista de las limitaciones institucionales y organizativas, los sindicatos – y en particular la Federación Americana de Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por su sigla en inglés) – han adoptado una estrategia de cambio gradual y de largo plazo para modificar las cláusulas de trabajo en los acuerdos de comercio. Esta estrategia de cambio gradual aún no ha sido capaz de viabilizar el uso de sanciones, a pesar del interés explícito de los sindicatos en aplicar este tipo de cláusulas. Además, el artículo discute los recientes fracasos en la búsqueda de ejecución de sanciones – cuyo mejor ejemplo es la resolución del caso Estados Unidos-Guatemala – y analiza si éstos cambiarán la forma en que los sindicatos estadounidenses promuevan las cláusulas laborales en los APC. ¿Será ésta la oportunidad para promover una estrategia más enfática, centrada en la modificación del núcleo responsable de la conexión entre comercio y trabajo?

El núcleo de las cláusulas de trabajo y la defensa de los sindicatos

El caso que involucra a los Estados Unidos y Guatemala tomó lugar en 2010 en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de América Central y República Dominicana (CAFTA-DR, por su sigla en inglés), tras una serie de denuncias por parte de los sindicatos estadounidenses y guatemaltecos referidas a abusos de los derechos de los trabajadores en este último país. Después de siete años de deliberación, el caso tuvo un desenlace desfavorable para Estados Unidos, ya que los árbitros no observaron una violación de las cláusulas del CAFTA-DR. El informe que contiene la decisión del panel señala una serie de problemas de interpretación que involucran el Artículo 16.2, que prevé que “una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción, sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la entrada en vigor de este Tratado”².

Entre los diversos problemas de interpretación planteados por el Artículo 16.2, los más notables incluyen: i) ¿qué significa “aplicar efectivamente”?; ii) ¿qué cuenta como curso de acción o inacción sostenido o recurrente?; y iii) ¿cómo determinar si un caso de violación de las cláusulas afecta el comercio entre las partes? El Artículo en cuestión constituye el aspecto central que guía la aplicación de las sanciones en el ámbito del capítulo sobre trabajo del CAFTA-DR, ya que define las bases necesarias para establecer la relación causal entre comercio y violaciones a los derechos del trabajador. Considerando estas imprecisiones, la dificultad para establecer una conexión entre trabajo y comercio y la falta de un organismo independiente para juzgar las denuncias y de un límite temporal para la resolución de las disputas, se crea un sesgo a favor de la no aplicación de sanciones en el contexto de los APC negociados por los Estados Unidos. En lugar de ser un caso aislado, el contenido de este Artículo del CAFTA-DR es una fórmula que se repite en la mayoría absoluta de los acuerdos comerciales negociados por los Estados Unidos después del NAFTA.

La AFL-CIO

55 sindicatos
participantes12,47 millones
de miembros

Fuente: AFLC-CIO (2018)

Es claro, tras la conclusión del caso Estados Unidos-Guatemala, que este núcleo de cláusulas es uno de los principales responsables por la falta de ejecución de las sanciones en los acuerdos de comercio. Sin embargo, los sindicatos no han focalizado de manera directa sus políticas de defensa en la modificación de dicho núcleo. Algunos de los motivos de ello son: i) la noción de que los cambios en ese núcleo son muy difíciles de promover; ii) la pluralidad de temas tratados por los sindicatos de los Estados Unidos; y iii) las divisiones en el seno de esos sindicatos.

Al observar los anales de las conferencias de la AFL-CIO, así como las audiencias de los miembros de los sindicatos de Estados Unidos en las secciones del Comité de Finanzas del Senado, es posible observar que los objetivos de defensa elegidos parten desde el mantenimiento de los puestos de trabajo de los ciudadanos estadounidenses, hasta cuestiones de transparencia y salud pública. Esto no sólo refleja el amplio alcance de los acuerdos de comercio, sino también las divisiones existentes entre los sindicatos más internacionalistas y aquellos que representan los sectores más afectados por la liberalización comercial. Esta división resulta en objetivos más amplios – sin una clara definición de estrategias y tácticas – como una forma de alcanzar un mínimo denominador común entre los sindicatos de diversos sectores³.

Proceso esencial para el apalancamiento de aquellos actores que permiten la conexión entre los diversos aspectos de desarrollo sostenible y comercio, la construcción de coaliciones también conduce a una mayor pluralidad en los objetivos de defensa. Se puede mencionar la Campaña de Comercio de los Ciudadanos (CTC, por su sigla en inglés), que incluye a grupos de la sociedad civil orientados a la protección de la agricultura familiar, del consumidor, del medio ambiente y del trabajador, entre otros. Estas amplias coaliciones aumentan el espectro de las demandas y la posibilidad de obtener concesiones en áreas periféricas – en particular en lo referente núcleo duro de las cláusulas de trabajo en acuerdos negociados por Estados Unidos⁴.

Finalmente, la notable dificultad de trabajar sobre los aspectos vinculados a la ejecución de las sanciones (debido a la oposición de coaliciones empresariales estadounidenses y del Ejecutivo) también impulsó a los sindicatos estadounidenses a buscar cambios en áreas periféricas al núcleo duro anteriormente mencionado. Tras la aprobación del acuerdo entre Estados Unidos y Jordania, los sindicatos pasaron a defender la imposición de condiciones para la aprobación de nuevos acuerdos de comercio, las llamadas “condiciones pre-ratificación”. Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “este enfoque se basa en el supuesto de que el principal problema es la ejecución [de las cláusulas de trabajo en los acuerdos de comercio], más que las propias leyes laborales, y que una resolución de este problema requiere un enfoque a largo plazo”⁵. A esto se agrega el hecho de que, incluso para los primeros cambios introducidos por el acuerdo entre Estados Unidos y Jordania, se contaba con un “banco de experiencias” muy limitado para ilustrar a los sindicatos sobre los cambios que podrían o no contribuir a una ejecución más rigurosa de las sanciones en los casos de violación de los derechos del trabajador.

Impulsos y restricciones a los cambios

El fallo desfavorable a Estados Unidos en el caso contra Guatemala impulsa la generación de un cambio en la forma como la AFL-CIO y otros sindicatos estadounidenses promueven la conexión entre trabajo y comercio en los APC. Este impulso gana aún más fuerza cuando se tiene en cuenta el conjunto de experiencias negativas que estos sindicatos han

Tras la aprobación del acuerdo entre Estados Unidos y Jordania, los sindicatos pasaron a defender la imposición de condiciones para la aprobación de nuevos acuerdos de comercio, las llamadas “condiciones pre-ratificación”.

Comercio de bienes entre Estados Unidos y el CAFTA-DR

Exportaciones
**US\$ 30,7
mil millones**

Importaciones
**US\$ 23,6 mil
millones**

*Fuente: Oficina del Censo
de los Estados Unidos
(2017)*

vivido desde la aprobación del acuerdo entre Estados Unidos y Jordania. Este acuerdo ha instaurado dos grandes cambios. Primero, la paridad entre los procesos de resolución de disputas comerciales y las relacionadas con las violaciones de los derechos del trabajador. En segundo lugar, el uso de la Declaración de 1998 de la OIT⁶. Los sindicatos de Estados Unidos se han mostrado optimistas en lo referente a estos cambios, pero también se han tenido que enfrentar a un período de cinco años en que el gobierno de George W. Bush retrocedió en relación a los avances logrados durante la administración de Bill Clinton. El modelo Estados Unidos-Jordania fue parcialmente reanudado por medio de un acuerdo bipartidista en mayo de 2007.

A pesar de que la AFL-CIO y otros sindicatos defendieron este acuerdo (con excepción de la coalición Change for Good), las críticas referidas a la imprecisión del texto no tardaron en llegar, incluso por parte de Human Rights Watch⁷. Además, el período de retroceso vivido durante el gobierno Bush evidenció que estos cambios podían ser insostenibles; la propia Comisión Nacional del Trabajo de Estados Unidos criticó el acuerdo, aún cuando inicialmente lo había recibido con optimismo. El gobierno Bush también había enviado una carta al gobierno jordano, prometiendo que no activaría el proceso de resolución de diferencias. Estos elementos gradualmente ofrecieron una visión más clara acerca de los instrumentos que son o no suficientes para poner en marcha un proceso de solución de diferencias. Además, el acuerdo entre Estados Unidos y Colombia fue recientemente aprobado, a pesar de la vocal oposición por parte de los sindicatos. Esto, a su vez, creó un tono negativo en relación con las condiciones pre-ratificación, que habían sido defendidas como alternativa a la falta de ejecución de sanciones en el ámbito de las cláusulas de trabajo en los APC. Por último, el gobierno de Obama fue incapaz de dar más agilidad al proceso de resolución de diferencias en casos de presunta violación de los derechos del trabajador, a pesar de las promesas y el relativo optimismo demostrado por la AFL-CIO tras el lanzamiento del proceso contra Guatemala en el ámbito del CAFTA-DR.

La resolución del caso entre Estados Unidos y Guatemala se sitúa en la cúspide de esta serie de eventos. Como la AFL-CIO señala en una nota, "cada uno de los varios procesos de resolución de disputas de las cuestiones laborales en los acuerdos de comercio actuales (modelos NAFTA, Jordania, CAFTA y Perú) presentan puntos fuertes y débiles. Sin embargo, todos ellos demoran mucho, son muy lentos y dan mucha discrecionalidad en lo que se refiere a la entrada y el propio proceso de la denuncia"⁸. De esta forma, la cuestión que se plantea es entender qué implicancias tienen estos recientes fracasos, en particular la derrota frente a Guatemala, en las modificaciones del nexo trabajo-comercio que buscan defender los objetivos de la AFL-CIO u otros sindicatos de Estados Unidos.

El núcleo duro de la conexión entre comercio y trabajo en los APC de Estados Unidos es bastante impermeable a los cambios. En consecuencia, una de las únicas formas de favorecer estos cambios es la aplicación de las cláusulas sobre derechos laborales en el sentido más amplio posible – es decir, sin la necesidad de que se demuestre que las violaciones afectan al comercio entre las partes. Esta alternativa fue propuesta por la AFL-CIO en la publicación *Report on the Impacts of TTIP*. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la forma en que los sindicatos promueven la inclusión de cláusulas de comercio en los APC no carece de motivaciones estratégicas y limitaciones organizativas. Aunque los sindicatos han mostrado cierta frustración por los últimos acontecimientos, no se puede negar que los cambios recientes trajeron ciertos avances – entre ellos, la activación de un proceso de solución de diferencias (algo inimaginable durante los años 1990), además de una serie de concesiones en áreas relacionadas.

A fin de modificar en el plazo más breve posible el núcleo de las disposiciones referidas al nexo entre comercio y trabajo, los sindicatos tendrían que recurrir a una iniciativa más arriesgada, que podría acarrear y potenciar críticas relacionadas a la falta de flexibilidad y a un proteccionismo enmascarado. Además, esta iniciativa podría perturbar un equilibrio interno y dar lugar a divisiones entre sindicatos y otros miembros de la coalición verde-azul (sindicatos y organizaciones no gubernamentales). Es más probable que este cambio sólo tome impulso cuando se agoten las otras alternativas. Actualmente, estas opciones

refieren a la posibilidad de creación de una agencia independiente orientada al análisis de las supuestas violaciones, o a la alteración de la carga de la prueba para el Poder Ejecutivo⁹.

Consideraciones finales

Este artículo plantea que, debido a limitaciones institucionales y organizacionales, los sindicatos estadounidenses han abordado tan solo tangencialmente el núcleo duro de las cláusulas referentes a comercio y trabajo de los APC de Estados Unidos. En base a esta afirmación, el artículo discute si los recientes acontecimientos – que encuentran su punto culminante en el fracaso del caso Estados Unidos-Guatemala – pueden promover un cambio en el comportamiento de los sindicatos en la forma como promueven, en la práctica, cambios en las cláusulas de comercio de los Estados Unidos. Se concluye que las perspectivas a favor de un cambio profundo son improbables si se considera: i) las limitaciones contextuales y organizativas; ii) las ventajas obtenidas por los sindicatos y el menor costo en la obtención de concesiones; y iii) la existencia de alternativas más allá de una estrategia más arriesgada de oposición.

❶ Véase: <<https://bit.ly/2GVrK3g>>.

❷ Véase: <<https://bit.ly/2HhtNBO>>.

❸ Véase: Burgoon, B. The Rise and Fall of Labor Linkage in Globalization Politics. In: *International Politics*, No. 41, 2004.

❹ Para el análisis de los procesos de creación de coaliciones entre sindicatos y otros grupos, véase: Frege, C.; Heery, Ed.; Turner, L. The new solidarity? Trade union coalition-building in five countries. In: Frege, C.; Kelly, J. (eds.). *Varieties of unionism: Strategies for union revitalization in a globalizing economy*. New York, NY: Oxford University, 2004, pp. 137-158.

❺ Véase: OIT. *Social Dimensions of Free Trade Agreements*. Ginebra: OIT, 2013.

❻ Véase: <<https://bit.ly/2Htl3Gs>>.

❼ Véase: HRW. *A Way Forward for Workers' Rights in US Free Trade Accords*, 22 de octubre de 2008.

❽ Véase: <<https://bit.ly/2qtjUra>>.

❾ Algo similar sucedió en el caso de las leyes de protección marítima de los Estados Unidos, principalmente en el contexto de la disputa del atún con México. Véase: Cezar, R. The Politics of 'Dolphin-Safe' Tuna in the United States: Policy Change and Reversal, Lock-in and Adjustment to International Constraints (1984-2017). In: *World Trade Review*, sept. 2017, pp.1-29.



Rodrigo Fagundes Cezar
Doctorando del Departamento
de Relaciones Internacionales/
Ciencia Política del Graduate
Institute of International and
Development Studies.

Publicaciones

Puentes recomienda publicaciones de ICTSD y otras instituciones que están contribuyendo al estudio y una mejor comprensión del comercio internacional y el desarrollo sostenible, con implicaciones también para América Latina.



Promoviendo las negociaciones comerciales multilaterales sobre subvenciones a la pesca

ICTSD – marzo 2018

En la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los ministros adoptaron la Decisión sobre Subvenciones a la Pesca, en la cual piden a los negociadores que continúen con las conversaciones a fin de adoptar un acuerdo en 2019 – cuando será realizada la próxima Conferencia Ministerial. Estas negociaciones debieran basarse en dos documentos de trabajo: el primero (RD/TN/RL/29/Rev.3) establece una compilación vertical de las propuestas centrales presentadas a partir del otoño de 2017; y el segundo (TN/RL/W/274/Rev.2) compila las principales alternativas y posiciones respecto a los elementos salientes de las disciplinas. La Decisión Ministerial también se vuelve a solicitar a los miembros de la OMC que notifiquen las subvenciones existentes a la pesca a fin de fortalecer los objetivos de transparencia. Este informe de política tiene como objetivo identificar los retos de los miembros a medida que elaboran un acuerdo completo y efectivo sobre estas subvenciones. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



Aspectos Laborales en los Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Integración Regional: entre normas internacionales del trabajo y "cláusulas sociales" en el derecho estatal, inter-estatal y transnacional. Del NAFTA al TPP

Universidad de Miami – agosto 2017

El presente trabajo aborda el tema de la "cláusula social" como mecanismo de protección de los derechos de los trabajadores en el marco del comercio internacional, focalizando especialmente en las regulaciones que han sido incluidas en los tratados de libre comercio y en los acuerdos de integración regional para evitar el llamado dumping social. También se mencionan otros mecanismos que buscan el mismo objetivo y que se encuentran presentes en las legislaciones domésticas de algunos países o en las normas transnacionales creadas por actores no estatales. Éstas últimas van cobrando cada vez mayor aplicación en el mundo, como demuestra la emergencia de códigos de conducta, normas sobre responsabilidad social empresarial y etiquetados sociales, entre otros. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



Manual de evaluación de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales y de inversión

OIT– febrero 2018

Las disposiciones laborales han pasado a ser un componente habitual de los acuerdos comerciales y presentan un ámbito de aplicación cada vez más amplio. Este Manual proporciona información práctica y accesible, sobre los distintos enfoques relativos al contenido y los mecanismos de aplicación de las disposiciones laborales (incluyendo cooperación técnica y diálogo). Además, presenta distintos casos de estudio enfocados en la implementación de las disposiciones laborales, sus efectos y desafíos. Asimismo, enfatiza la importancia de la participación de las partes interesadas en la aplicación de dichas disposiciones. Finalmente, el manual explora otras áreas relacionadas con el comercio y el trabajo tales como las cadenas globales de suministro, la responsabilidad social corporativa y las consideraciones de género en los acuerdos comerciales. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).

SIGA EXPLORANDO EL MUNDO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE EN LA RED BRIDGES DE ICTSD

PONTES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible
para el mundo de habla portuguesa- *Idioma português*
www.ictsd.org/news/pontes

BRIDGES

Noticias relativas al comercio mundial desde una
perspectiva de desarrollo sostenible- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible
para el mundo de habla china- *Idioma chino*
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Análisis e información sobre comercio y desarrollo
con enfoque en los países del CEI- *Idioma ruso*
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible
con énfasis en África- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible
con énfasis en África- *Idioma francés*
www.ictsd.org/news/passerelles



Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

La producción de PUENTES es posible
gracias al apoyo generoso de todos nuestros
donantes, que incluyen:

**DFID – Departamento para el Desarrollo
Internacional del Reino Unido**

**SIDA – Agencia Sueca para el Desarrollo
Internacional**

**DGIS – Ministerio de Relaciones
Exteriores de Holanda**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,
Dinamarca**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,
Finlandia**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,
Noruega**

PUENTES recibe publicidad y patrocinios
para apoyar el costo de la publicación e
incrementar su impacto a nivel global y
en Latinoamérica. La aceptación de las
propuestas queda a discreción de los editores.
Las opiniones expresadas en los artículos son
responsabilidad exclusiva de los autores y no
necesariamente reflejan el punto de vista de
ICTSD.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative
Commons de Atribución-NoComercial-
SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1563-0013

