

INCLUSIÓN DE NORMAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA COMERCIAL
Y EL DESARROLLO



PSE

Grupo Socialista en el
Parlamento Europeo

El Grupo Socialista continúa con este nuevo folleto sus publicaciones sobre las relaciones entre comercio y desarrollo. Hemos querido abrir de nuevo este tipo de reflexión a las contribuciones de expertos exteriores, para que puedan comparar sus planteamientos con los de nuestros diputados y nos ayuden a enriquecer nuestros propios análisis y propuestas. Este quinto folleto se ha dedicado a la inclusión de las normas sociales y medioambientales en los acuerdos comerciales internacionales y especialmente en los acuerdos bilaterales de libre comercio (ALC).

La política comercial de la Unión Europea plantea diversos problemas de coherencia al respecto.

Por una parte, la UE confirma su voluntad de continuar preferentemente en la vía del multilateralismo. Por otra, ha iniciado negociaciones sobre una serie impresionante de acuerdos bilaterales y regionales, con el propósito de zanjarlas en plazos a veces poco realistas (Corea del Sur, la India, ASEAN, Rusia, Consejo de Cooperación del Golfo, países del Mediterráneo), mientras que no ha sido capaz de lograr la conclusión de otras iniciadas hace mucho tiempo, especialmente con MERCOSUR.

Asimismo, la UE desea afirmarse, de forma legítima, como promotora de una globalización reglamentada, dotada no sólo de normas de comercio multilaterales, sino también de normas medioambientales y sociales reforzadas, con vistas a garantizar su puesta en práctica efectiva.

Su determinación en la lucha contra el cambio climático es auténtica y bien conocida. Asimismo, adoptó en 2005 una Comunicación sobre el trabajo digno en la que se comprometía a hacer de él un elemento permanente de sus políticas exteriores. Sin embargo, en este último ámbito las declaraciones de intenciones han tenido pocos efectos concretos. Aunque los objetivos de desarrollo sostenible se mencionan en los proyectos de acuerdo de libre comercio actualmente negociados por la UE, el respeto de las normas sociales fundamentales, especialmente las libertades sindicales, se encuentra particularmente ausente. Por consiguiente, la UE es menos efectiva en este ámbito que los Estados Unidos.

Ahora bien, la negociación de acuerdos comerciales bilaterales constituye un instrumento importante de promoción de una nueva articulación entre apertura comercial y respeto de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores.

Este contexto precisamente lleva al Grupo Socialista a preguntarse como utilizar del mejor modo posible las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa para influir sobre una definición común de la política comercial europea del siglo XXI. En efecto, si se ratifica, el nuevo Tratado reforzará las facultades del Parlamento en este ámbito. Con vistas a favorecer el desarrollo sostenible en todas las dimensiones, el objetivo del Grupo Socialista es incluir en todos los nuevos ALC una serie de normas sociales y medioambientales exigentes. Este tipo de evolución de la política comercial constituiría una contribución al desarrollo sostenible equilibrado de los países signatarios de los ALC. Por otra parte, el Grupo Socialista desea seguir adelante con su lucha contra los riesgos de *dumping* social, medioambiental y fiscal en el seno de la UE y en terceros países. El Grupo Socialista no tiene intención de frenar la apertura de los intercambios comerciales, sino que, por el contrario, desea promover una política adaptada a la aceleración de la globalización y al cambio del sistema comercial mundial.

En el presente folleto, las contribuciones de Elisa Ferreira (diputada al PE y coordinadora del Grupo Socialista de la Comisión Económica y Monetaria del Parlamento Europeo, de Thomas Greven (investigador invitado en el Instituto Alemán de Relaciones Internacionales), de Kevin Kolben (responsable de conferencias de la Escuela de Comercio de Rutgers, Nueva Jersey (EE.UU.)), de Joel Decaillon (Secretario confederal de la CES) y las mías propias, permiten iniciar el debate sobre la inclusión de las normas sociales y medioambientales en los ALC. Os invitamos a dirigir todos vuestros comentarios a la siguiente dirección de correo electrónico: pse.newtradethinking@europarl.europa.eu.

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu

Nuestro próximo folleto tratará el tema “La OMC después de Doha”.

Harlem Désir

Vicepresidente del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo

Las normas sociales en los acuerdos comerciales: no, el debate no está cerrado

Harlem Désir

Vicepresidente del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo

Vicepresidente del Foro Progresista Global

Los países en desarrollo bloquearon el debate sobre la inclusión de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales en la primera conferencia ministerial de la OMC celebrada en Singapur en 1996 y de nuevo en Seattle en 1999, ya que consideraban que el aumento de los costes que conllevaría la aplicación de normas sociales más estrictas habría reducido su ventaja comparativa y que ello habría constituido un nuevo pretexto por parte de los países ricos para imponerles las medidas proteccionistas de siempre.

¿Lo anterior significa acaso que el debate se encuentra definitivamente cerrado y que no se puede prever ningún avance ni modificación en este ámbito?

Esta idea preconcebida resulta cómoda para muchos, pero es una idea falsa. Por una parte, porque los términos del debate han empezado a evolucionar y porque las cláusulas sociales ya han encontrado su lugar en los acuerdos de comercio y, por otra, porque ofrecer garantías sociales en relación con las condiciones de apertura de los intercambios comerciales redundaría en interés no de los que desean una vuelta al proteccionismo, sino de los que quieren evitarlo.

Los orígenes del «trabajo digno»

Los términos del debate empezaron a cambiar en el transcurso de los últimos años. Este tipo de cambio se debe principalmente a los esfuerzos realizados por la OIT y su director general, Juan Somavia, por haber mejor definido la naturaleza de las normas sociales que se tienen que tomar en consideración a escala internacional. Gracias a la Cumbre mundial para el desarrollo social celebrada en Copenhague en 1995 la OIT logró que cuatro principios se considerasen los pilares de las «normas fundamentales del trabajo»: la eliminación del trabajo forzoso; la abolición efectiva del trabajo infantil; la eliminación de la discriminación en materia de empleo y, por último, el respeto de la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva sobre las condiciones de trabajo y remuneración, es decir, la libertad sindical. Tales principios se encuentran codificados en ocho convenios, cuya ratificación universal promueve la OIT. Tales convenios no permiten en absoluto la justificación de las posibles restricciones al comercio de los países del Sur por el simple hecho de que el coste de la mano de obra sea menos elevado que el de los países ricos. Las diferencias salariales y de los costes del trabajo vinculadas a las diferencias de desarrollo resultan una ventaja comparativa indiscutible en sí misma, que se compensa en los países con unos costes salariales elevados gracias a una mayor productividad de la mano de obra, los avances tecnológicos, su capacidad de innovación, etc., que permiten a

estos últimos vender su mano de obra más cara en el mercado mundial. Sin embargo, la competitividad no se puede basar en la eliminación de las libertades sociales y los derechos humanos fundamentales. Este principio ya se ha reconocido de forma implícita a través de la exclusión de la aplicación de las normas de la OMC a los productos derivados del trabajo de los presos.

Más tarde, la OIT tomó la iniciativa de constituir una «Comisión mundial sobre la dimensión social de la globalización», bajo la presidencia de la Presidenta de Finlandia y el Presidente de Tanzania y en la que participaron responsables políticos, económicos y sindicales de todos los continentes, que en 2004 estableció un diagnóstico de las consecuencias de la globalización sobre el empleo y las condiciones de trabajo y propuso promover el «trabajo decente» a escala mundial.

¿De qué se trata? La agenda del trabajo decente va más allá del simple respeto de las normas jurídicas de la OIT. Sin dejar de cumplir tales normas, las incluye en un planteamiento más amplio y más cercano a la situación concreta de los trabajadores. Se trata de defender el derecho fundamental de las personas a vivir de su trabajo (y no sólo sobrevivir gracias a él) y a recoger los frutos del mismo. Esta agenda hace hincapié sobre la prioridad de la creación de empleo en las políticas económicas y sociales, así como sobre el hecho de que en cualquier lugar e independientemente del nivel de desarrollo, los ingresos que procura el trabajo deben permitir que el trabajador y su familia vivan dignamente (de lo contrario, ¿cómo luchar contra el trabajo infantil, escolarizar a los hijos, etc.?); por otra parte, el empleo debe dar acceso a la protección social y producirse en condiciones compatibles con la seguridad, la salud y la dignidad del trabajador, quien debe poder organizarse libremente para expresar sus reivindicaciones y negociar. Se trata de los derechos universales y fundamentales que todos los Estados deben y pueden comprometerse a hacer respetar. Ningún tipo de subdesarrollo justifica el asesinato de sindicalistas de una filial multinacional, como sucedió con los escuadrones de la muerte en América Central, por ejemplo.

La OIT y el movimiento sindical mundial han iniciado una campaña internacional para promover el derecho al trabajo digno que sienta las bases de una lucha común de los asalariados del Norte y del Sur para que las condiciones de la competencia mundial no puedan menoscabar los derechos de los trabajadores.

El trabajo digno está empezando a ocupar un lugar destacado en la agenda internacional. En 2005 se inició una etapa importante en la Asamblea General de las Naciones Unidas en relación con la puesta en práctica de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por primera vez todos los miembros de las Naciones Unidas, tanto los países en desarrollo como los industrializados, reconocían en su declaración final que el trabajo digno resultaba prioritario en el marco de la lucha para la eliminación de la pobreza. Ahora se trata de hacer de ello una meta efectiva de todas las políticas de las instituciones mundiales. Y no sólo de la OIT, sino también del Banco Mundial, el FMI y la OMC. Y, evidentemente, de todos los miembros de la comunidad internacional.

En 2006, la Comisión Europea dedicó una primera comunicación al trabajo digno, presentada de forma conjunta por los Comisarios de Asuntos Sociales y de Comercio.

La entrada de China en la OMC y el final de los acuerdos multifibras, de los que era la principal beneficiaria en detrimento de otros países en desarrollo, ha demostrado cuál podría ser el interés de estos países en relación con el respeto de un nivel social mínimo en los intercambios comerciales internacionales.

Por la inclusión de las normas sociales en los acuerdos de libre comercio

Es posible establecer en los acuerdos comerciales un vínculo entre la apertura de los intercambios comerciales y el respeto de ciertas normas sociales, sobre todo porque algunos de tales acuerdos ya lo han hecho. Así, representan un precedente útil, aunque limitado por el momento. La Unión Europea condiciona de este modo la firma de determinados acuerdos comerciales bilaterales a la ratificación de tratados y protocolos de las Naciones Unidas y la OIT. En el marco de su Sistema Generalizado de Preferencias reforzado (SGP +), la UE otorga a ciertos países en desarrollo un acceso preferente al mercado europeo, con derechos aduaneros reducidos, a cambio, especialmente, de una serie de compromisos en este sentido por parte de los países beneficiarios. Pero la suspensión de la ventaja comercial se aplica raramente en caso de violación de las libertades sindicales.

En los Estados Unidos, en el transcurso de los últimos años, los Demócratas, que han logrado recientemente la mayoría en el Congreso, han impuesto una serie de cláusulas sociales cada vez más precisas en todos los acuerdos de libre comercio. Éste es el caso del acuerdo con Jordania, Omán y, sobre todo, de forma más exigente en lo que respecta a las condiciones de aplicación, de los acuerdos firmados y a la espera de ratificación con Perú, Guatemala y Corea del Sur.

El capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Corea, por ejemplo, toma como punto de referencia la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo de 1998, la garantía de la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en la contratación y el ejercicio de una profesión. Asimismo, prevé sobre todo determinados mecanismos de vigilancia mutua y la posibilidad de una suspensión de las ventajas comerciales en caso de incumplimiento por una de las partes de estas obligaciones.

Todos los acuerdos bilaterales de libre comercio en curso de negociación entre la UE y Corea, la India, etc., deberían incluir cláusulas sociales de este tipo. Sin embargo, éste no es el caso y la UE no está a la altura de los Estados Unidos en lo que respecta a la promoción de las libertades sindicales y las normas sociales como contrapartida del comercio.

Por otra parte, es necesario reabrir el debate en el seno de la OMC. En todo caso, ya se ha dado un primer paso en la cooperación entre esta última y la OIT, bajo la égida de sus dos Directores Generales, ambos socialistas, Juan Somavia y Pascal Lamy. Sin embargo, se debería reconocer a la OIT un auténtico estatuto de observadora, como es el caso del FMI. Así, debería poder elaborar dictámenes sobre los acuerdos negociados y las decisiones del órgano de solución de diferencias. Por otra parte, se debería reconocer la preeminencia de las decisiones de la OIT sobre las normas del comercio en caso de vulneración de las normas sociales fundamentales, y hacer de la ratificación de los principales convenios de la OIT una condición sine qua non de la adhesión a la OMC, lo que no ha ocurrido con China y Vietnam en los últimos años. La UE, por su parte, podría empezar por pedir la creación, en el seno de la OMC, de un comité sobre el comercio y el trabajo digno para examinar todas estas cuestiones, siguiendo el ejemplo del comité sobre comercio y medio ambiente que tantos éxitos ha cosechado. Asimismo, cabe destacar que el Parlamento Europeo ha hecho suyas todas estas propuestas del Grupo Socialista en su informe sobre el trabajo digno aprobado en 2007.

No obstante, para que las cosas empiecen a cambiar en la OMC, cuyas normas establecen sus Estados miembros, la batalla debe librarse no sólo en el contexto de la organización comercial, sino también a escala nacional, con la movilización de la opinión pública, el movimiento sindical y los parlamentarios, para que todas estas exigencias se conviertan en un elemento del mandato de negociación de los gobiernos de los países miembros de esta organización.

Para que el «trabajo digno» se convierta en realidad

Ciertamente, el proteccionismo no constituye una buena respuesta para los países industrializados de la UE en relación con las alteraciones de la economía mundial y la pujanza, cada vez mayor, de los países emergentes. Sin embargo, resulta imposible dejar de percibir la presión constantemente en aumento en este sentido, en el seno de la opinión pública y del movimiento sindical. La campaña presidencial estadounidense ilustra todo lo anterior, del mismo modo que, en Europa, el debate sobre los vínculos entre comercio y lucha contra el cambio climático. La preocupación económica y social cada vez mayor a raíz de la desaceleración provocada por la crisis de los mercados de alto riesgo no va a atenuar esta tendencia.

Sin embargo, la liberalización no reglamentada, caracterizada por la ausencia de la dimensión social, contribuye a poner a la opinión pública en contra de la globalización. Los intercambios comerciales sin normas sociales, que dejan la puerta abierta a todo tipo de abusos, trabajo forzoso, sobreexplotación y ausencia de libertades sindicales, terminan provocando reflejos proteccionistas. Ofrecer una dimensión social a la globalización y luchar por el respeto de los derechos de los trabajadores en ese contexto significa no sólo promover un mundo más justo, sino también aprovechar las oportunidades que ofrece un mundo abierto.

Por este motivo, el movimiento socialista debe hacer del trabajo digno uno de los pilares de sus campañas internacionales, ya que permite colocar la cuestión social en el centro del debate internacional desde una perspectiva reguladora y no proteccionista, al tiempo que contribuye a crear las condiciones idóneas para lograr una globalización equitativa y un comercio justo, luchando contra las formas de esclavismo moderno. Por otra parte, todo lo anterior refuerza el vínculo de solidaridad entre los sindicatos del Norte y del Sur.

La UE debería comprometerse en mayor medida en esta lucha, que se identifica profundamente con sus valores y sus intereses. Por este motivo, debe colocar el trabajo digno en el centro de sus políticas de ayuda al desarrollo y comerciales.

El Foro Progresista Global¹ creado por iniciativa del PSE con el apoyo de la Internacional Socialista, tiene el propósito de ayudar a la UE a librar esta batalla, a través de la acción con los sindicatos internacionales y las plataformas de ONG, en el seno de la Alianza por el Trabajo Decente, con vistas a que este tipo de trabajo pase de ser una prioridad a convertirse en una realidad.

Una prioridad Socialista: la inclusión de normas sociales y medioambientales en los ALC

Elisa Ferreira

Diputada del Grupo Socialista al Parlamento Europeo

Coordinadora del PSE en la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios

En 2006, cuando las negociaciones de la ronda de Doha se suspendieron temporalmente, la Comisión Europea presentó un plan alternativo hasta que las negociaciones se concluyesen con éxito o bien terminasen en un fracaso definitivo. Tal plan consistía, entre otras cosas, en la celebración de acuerdos de libre comercio (ALC), también conocidos como acuerdos bilaterales o regionales, que la UE pretendía firmar (y actualmente negocia) con algunos de sus principales socios, de forma paralela a la estrategia adoptada por algunos de los principales bloques comerciales, concretamente los EE.UU.

Según la Comisión, los ALC pueden ayudar a las empresas de la UE a entrar en los mercados emergentes y a beneficiarse de los beneficios derivados de su crecimiento acelerado, al tiempo que la apertura de los mercados europeos puede estimular la competencia interna y resultar ventajosa para los consumidores europeos.

La pregunta es: ¿en qué consistirán estos acuerdos de libre comercio? La Comisión, en su Libro Verde «Una Europa global: competir en el mundo», afirma que los ALC deben ir más allá de las disciplinas de la OMC y servir de soporte, y no de traba, de la liberalización multilateral² y que los «criterios económicos» constituirán una de las principales consideraciones para la celebración de tales acuerdos. ¿Acaso lo anterior significa que la UE celebrará acuerdos únicamente sobre la base del criterio de su valor económico? Parece lógico suponer que será así, porque ¿qué otros motivos existirían aparte del beneficio económico mutuo para ambas partes? Y, ¿todo ello impide acaso a la Comisión incluir otros elementos en tales acuerdos?

Aunque la UE es ya una de las economías más abiertas del mundo en la mayoría de los sectores, ello no significa que debería abstenerse de mejorar las condiciones comerciales. Uno de los principales aspectos de estas negociaciones debería ser la garantía de la inclusión de normas sociales y medioambientales en los acuerdos comerciales, una cuestión controvertida para muchos de los países emergentes y en desarrollo y, en consecuencia, una cuestión extremadamente difícil de tratar (tal como demuestra la experiencia) en un contexto multilateral como el de la OMC.

² Libro Verde de la Comisión Europea: «Una Europa global: competir en el mundo» de Octubre 2006.

Condiciones sociales y medioambientales

El hecho de que la UE imponga a su sector industrial y de servicios el cumplimiento de normas sociales y en materia de salud y medioambiente cada vez más estrictas deja parecer justo exigir un nivel de cumplimiento equivalente a sus principales socios comerciales, contribuyendo así al gradual establecimiento de un nivel mínimo de igualdad de condiciones a escala mundial; la protección de valores absolutos y universales como los derechos humanos y laborales o de la integridad del medio ambiente y el clima no se debería tachar de proteccionismo. En ausencia de la aceptación de tales normas a escala internacional, la consecuencia más evidente de la persistencia de Europa sería una posible «filtración» de prácticas peligrosas a sociedades menos exigentes y organizadas. Sin embargo, por lo que respecta a la OMC, se han realizado si pocos avances en todas estas cuestiones que no se han producidos ni siquiera algunos.

Otro argumento que a menudo se plantea defiende que tales acuerdos se deberían limitar al comercio y no tratar de incluir otros elementos en la ecuación. Tales argumentos han sido esgrimidos tanto por China como por la India, dos de los gigantes emergentes del comercio internacional. No obstante, el establecimiento de normas mínimas comunes resulta esencial para impedir la implantación de un modelo de competitividad basado en el principio de la competencia a la baja que sacrifique los elementos más esenciales de los derechos y los valores humanos, sociales y medioambientales; por otra parte, la ventaja comparativa de la mayoría de las economías emergentes únicamente en términos de costes es tan falsa que estos países apenas correrían riesgos si tanto los productores locales como las empresas europeas deslocalizadas aplicasen este tipo de normas.

Aparentemente, algunas de las dificultades que surgen de la dimensión multilateral de los acuerdos en el contexto de la OMC se podrían superar más fácilmente si se tratase de socios comerciales bilaterales importantes. ¿La voluntad política europea en tales cuestiones es lo suficientemente fuerte como para resistir la presión de todos aquellos que ven en la introducción de tales normas un elemento alterador en sus ambiciones a corto plazo por ampliar al máximo los beneficios obtenidos en el marco de un comercio no reglamentado?

Admitiendo que las normas mínimas adquirirán gradualmente peso en las negociaciones comerciales, surge otra cuestión en relación con la aplicación de tales normas.

Tras la celebración del acuerdo viene su aplicación

El Gobierno estadounidense también ha manifestado su opinión de que los ALC ofrecen una cooperación de primera línea en la promoción de los derechos de los trabajadores y las políticas medioambientales. El problema, sin embargo, reside en el hecho de que, aunque la mayoría de los países, incluidas las economías en desarrollo y emergentes, pueden estar de acuerdo aceptar una serie de derechos reconocidos a escala internacional (como los convenios de la OIT) o la protección del medio ambiente (como el Convenio de Montreal o el Protocolo de Kyoto), la firma del acuerdo no significa necesariamente que éste se vaya a aplicar. El incumplimiento puede ser una consecuencia de la falta de capacidad institucional para aplicar y supervisar la aplicación de las normas; otros países se limitan a ignorar tales normas para adquirir un cariz competitivo preferente de atracción de la inversión extranjera. Por consiguiente, una segunda cuestión importante se refiere al modo en que se debe garantizar la aplicación de las normas.

Por el momento, la UE afirma estar llevando a cabo su propia estrategia para promover el respeto de estas normas a través del diálogo y un planteamiento basado en los incentivos y declara que la promoción de los derechos sociales [y medioambientales] constituye un elemento positivo del fomento de la competitividad de los países y no una traba al desarrollo de una ventaja competitiva³. Así, apoya el principio de que la política comercial debe formularse de modo que respalde las políticas y actuaciones en materia de medio ambiente y tome en consideración sus posibles repercusiones sobre el medio ambiente⁴. Al adoptar esta línea de acción, la UE ha insistido sobre el hecho de que estas cuestiones, como la mejora del acceso de los productos y servicios relacionados con el medio ambiente (aunque este concepto requiere un análisis más detallado) y la aclaración de la relación entre las normas de la OMC y los Acuerdos medioambientales multilaterales, se deben abordar en el seno de la OMC. Asimismo, se ha comprometido a realizar evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad (EIS) de los aspectos comerciales antes de firmar los ALC con vistas a determinar las posibles repercusiones económicas, sociales y medioambientales de cualquier acuerdo comercial. El Parlamento Europeo y, especialmente, el Grupo Socialista Europeo, han pedido a la Comisión que garantice que las negociaciones comerciales a todos los niveles aseguren que el comercio internacional cumple los compromisos contraídos a escala mundial en materia de derechos humanos, sociales y medioambientales y que concrete los principios y contenido del capítulo social y medioambiental previsto para los nuevos ALC, así como el modo en que se deberá promover la aceptación de tales capítulos entre nuestros socios comerciales. No obstante, cabe destacar que, aparte del ejercicio de una cierta presión política, las facultades del Parlamento Europeo en materia de comercio, en el marco de la estructura institucional actual y antes de la ratificación del Tratado de Lisboa, son escasas.

Para resumir, cada vez más consumidores manifiestan su apoyo y preferencia por empresas y productos que cumplen las normas medioambientales y sociales; no obstante, «lo que el consumidor no sabe, no puede molestarle»; en otras palabras, aparte de celebrar acuerdos y negociaciones internacionales (bilaterales) sobre normas mínimas, será absolutamente esencial abordar una supervisión eficaz de su aplicación (por parte de empresas con sede en terceros países que acceden libremente al mercado de la UE), así como ofrecer una información adecuada a los consumidores.

Especialmente en un momento en el que la UE contrae una serie de compromisos firmes en materia de lucha contra el cambio climático, resulta vital que tales compromisos, junto con los objetivos medioambientales y sociales logrados, se extiendan a la comunidad internacional para originar una situación en la que todas las partes obtienen algún beneficio, no sólo a corto plazo y en términos cuantitativos y particulares, sino más bien en relación con la sociedad en su conjunto, sobre todo desde el punto de vista de la sostenibilidad cualitativa a largo plazo. Los ALC podrían ser una oportunidad única para abordar esta cuestión antes incluso de que se examine a escala multilateral, siempre que se cuente con una voluntad política suficientemente sólida.

³ DG Comercio - «Comercio y condiciones sociales».

⁴ DG Comercio - «Comercio y condiciones sociales».



Derechos de los trabajadores y comercio internacional

Dr. Thomas Greven

Investigador invitado en el Instituto Alemán de Relaciones Internacionales

En los debates sobre política comercial, la política social generalmente se considera una responsabilidad nacional. Sin embargo, existe una conciencia cada vez mayor del hecho de que las políticas internas aplicadas «detrás de las fronteras» no se pueden mantener fuera de la agenda de la política comercial de forma indefinida, ya que de otro modo se produciría una violenta reacción generalizada en contra de la globalización. El capitalismo liberal mundial carece de legitimidad sin el gobierno de los aspectos sociales. No obstante, es evidente que se prefiere encontrar el modo de que los responsables de la formulación política nacionales compensen a los que soportan las pérdidas derivadas de la apertura de los mercados y la libre circulación de capitales. Sin embargo, como resultado de la presión ejercida por los movimientos laboristas en el seno de la OCDE y el movimiento a favor de la justicia social, desde el decenio de 1980 las normas sociales internacionales y los derechos de los trabajadores fundamentales han constituido una cuestión omnipresente.

Normas sociales, derechos de los trabajadores y teorías del comercio internacional

Sobre la base del pensamiento económico neoclásico, los opositores a una inclusión de la protección obligada de los derechos de los trabajadores en los regímenes comerciales afirman que las normas sociales se pueden reforzar de la mejor manera posible gracias al crecimiento económico que ofrece un sistema comercial abierto y que la protección de los derechos de los trabajadores únicamente reduciría la ventaja comparativa de los países en desarrollo y recién industrializados. Consideran la exigencia de la protección de los derechos de los trabajadores una estratagema proteccionista de los sindicatos presentes en la OCDE. Los beneficios del comercio internacional son tan grandes que creen que se puede compensar a los posibles perdedores.

Sin embargo, en sí misma, la apertura comercial no conduce de forma automática al crecimiento económico ni garantiza una distribución equitativa de los beneficios. El papel de unas instituciones eficaces es clave para lograr el crecimiento y este tipo de distribución. Por otra parte, no se compensa a los perdedores de una mayor apertura de los mercados, ya que el equilibrio de poder político no se inclina a su favor. Los beneficios no calan en las normas sociales «por goteo».

Por el contrario, la competencia internacional pone en peligro tales normas. Los economistas de tipo institucionalista señalan el preámbulo de la Constitución de la OIT de 1919: «Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países». Con unas fronteras cada vez más abiertas a las mercancías, servicios y capitales (y en menor medida a la mano

de obra), el peligro de una competencia ruinosa en términos de normas sociales es hoy aún mayor, ya que diversos países y empresas se esfuerzan por adquirir una ventaja competitiva. Los institucionalistas argumentan que los mercados de trabajo necesitan protección para aquellos que no tienen salida (los trabajadores por cuenta ajena), ya que en caso contrario se produciría un menoscabo gradual que ocasionaría el fracaso del mercado en última instancia.

El riesgo de una competencia que lleva al fracaso es especialmente pronunciado entre los países que basan su ventaja comparativa en elementos similares, como, por ejemplo, el coste de la mano de obra. Por otra parte, confiar en una mano de obra barata puede hacer caer en la trampa de la especialización. Un acuerdo sobre una protección social mínima forzaría la productividad de las inversiones.

Ahora bien, si la protección de los derechos de los trabajadores resulta tan ventajosa para el desarrollo, ¿por qué no se pone en práctica de forma voluntaria? Los gobiernos autoritarios de muchos países consideran los sindicatos núcleos de oposición. Cabe cuestionarse si las ventajas a largo plazo de la aplicación de unas normas sociales estrictas podrían lograrse a corto plazo. Las ventajas a corto plazo de cualquier empresa o país que estén dispuestos a menoscabar las normas sociales constituyen un problema de negociación colectiva que sólo se puede resolver mediante una reglamentación eficaz. Sin embargo, la reglamentación no asegura la aplicación de las normas. Los Estados pueden simplemente carecer de la capacidad necesaria. El cumplimiento efectivo de las normas es costoso, especialmente si tal cumplimiento no es voluntario, es decir, si las empresas simplemente se niegan a aceptar la intervención de los sindicatos. Podría ser necesario un cambio en la política cultural. En otras palabras, la reglamentación por sí misma no pone fin a la lucha en relación con las políticas sociales, especialmente en lo que se refiere al equilibrio de poder en el lugar de trabajo.

Así, se han creado muchas expectativas en torno a las actuaciones de las organizaciones no gubernamentales (ONG), a las que algunos observadores han considerado precursoras de una sociedad civil mundial que podría compensar la pérdida de la capacidad reguladora estatal. Ciertamente, las ONG han sido capaces de ejercer cierta presión en relación con los derechos de los trabajadores. Así, han presionado a las empresas transnacionales para elaborar códigos de conducta orientadores de sus actividades mundiales en relación con las prácticas de empleo que incluyen, en muchos casos, a sus proveedores. La sostenibilidad de estos esfuerzos, no obstante, depende en última instancia de la codificación e institucionalización. En otras palabras, la actividad de carácter voluntarista puede poner a las empresas transnacionales momentáneamente a la defensiva y forzarles a prestar algo de atención a los derechos de los trabajadores, pero la movilización mermará rápidamente. En última instancia, un acuerdo institucional puede legitimar y permitir a los sindicatos, ONG y otros emprender acciones de negociación colectiva.

Algunos autores han señalado la larga experiencia de autogobierno de los sindicatos y patronales en los sistemas de relaciones laborales. Se han realizado esfuerzos para ampliar este tipo de disposiciones corporativistas a escala mundial, a través del establecimiento de instituciones intersindicales que actúen en las empresas o los sectores, como los Comités de empresa mundiales o los denominados Acuerdos de marco internacionales, de intermediación entre las federaciones sindicales internacionales, los sindicatos nacionales y las empresas transnacionales. No obstante, la ampliación y la efectividad de estas instituciones resultan poco probables, porque las instituciones nacionales en el ámbito de las relaciones laborales que hacen posible su existencia se están debilitando.

Todas las perspectivas teóricas ofrecen análisis importantes. La perspectiva neoliberal pone de manifiesto el hecho de que es necesario lograr el crecimiento económico antes de emprender la mejora de las normas sociales y la redistribución. La perspectiva neo-institucional señala que el desarrollo y el crecimiento tienen un fundamento institucional y que los programas institucionales pueden tanto obstaculizar como favorecer los efectos de la redistribución y la equidad y, del mismo modo, mejorar o empeorar los niveles sociales. El argumento neo-voluntarista nos recuerda que las cuestiones relativas a los programas institucionales no se deciden de forma racional, sino que son el resultado de diferentes pugnas políticas. Por último, el neo-corporativismo señala que no es probable que la movilización resulte sostenible y que debe haber instituciones que permitan la legítima participación de las organizaciones sociales representativas como los sindicatos.

Desarrollo empírico e interesados principales

El debate de la OMC sobre los derechos de los trabajadores

Los derechos recogidos en los convenios de la OIT más importantes han logrado convertirse en derechos humanos universalmente aceptados. No obstante, en ningún momento la OIT ha sido capaz de garantizar su cumplimiento. Por consiguiente, se han llevado a cabo diversas tentativas para establecer unas disposiciones multilaterales relativas a los derechos de los trabajadores más susceptibles de ser aplicadas de forma eficaz.

En 1948, el proyecto de Constitución de la futura Organización Internacional del Comercio, que nunca llegó a ver la luz, incluía un vínculo explícito, aunque vago, entre el comercio y las normas sociales en su capítulo II, artículo 7. Sin embargo, ninguna disposición de este tipo se incluyó en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que se limitó a hacer extensivo a sus Estados miembros el derecho a rechazar los artículos fabricados en las prisiones en su artículo XX, letra e). A partir de 1953, los Estados Unidos propusieron en repetidas ocasiones la inclusión de una disposición sobre los derechos de los trabajadores en el GATT. Sobre la base del movimiento laborista internacional y, especialmente, el renovado apoyo de los sindicatos de la industria estadounidense a la inclusión de una disposición en materia de derechos de los trabajadores en el GATT/OMC y otros acuerdos comerciales, los sucesivos Gobiernos de los EE.UU. han sido presionados por el Congreso para abogar por la inclusión de la protección de los derechos de los trabajadores en el régimen de la OMC, pero la propuesta no logró atraer el suficiente apoyo de los países en desarrollo y recién industrializados. En lugar de ello, los Estados Unidos empezaron a introducir disposiciones en materia de derechos de los trabajadores en su legislación comercial y en sus acuerdos comerciales bilaterales en el decenio de 1980. Por otra parte, la Unión Europea, que ha apoyado a un grupo de trabajo sobre derechos de los trabajadores en la OMC y ha reforzado la cooperación entre la OIT y la OMC, siguió a Estados Unidos en el decenio de 1990, introduciendo disposiciones de derecho laboral en su agenda de política comercial.

En 1996 la Conferencia ministerial de la OMC celebrada en Singapur declinó la responsabilidad de abordar los derechos de los trabajadores que producen bienes de comercio internacional. Así, en su Declaración final de 13 de diciembre de 1996, los ministros se refirieron a la OIT como principal responsable en este sentido:

«Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales de trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios». Con ligeras variaciones, esta posición sobre la más controvertida de las denominadas «cuestiones de Singapur» se confirmó en las conferencias ministeriales de la OMC sucesivas. La cooperación entre la OMC y la OIT ha mejorado en alguna medida, pero sin un mecanismo para lograr el cumplimiento efectivo de las normas de trabajo, tal cooperación sigue siendo en gran medida informal e inefectiva.

Más allá de la OMC: Códigos de Conducta y normas de trabajo en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales

En un intento por reestablecer el debate tras el fracaso de las propuestas sobre normas de trabajo en las Conferencias ministeriales de la OMC, los interesados de la sociedad civil hicieron mayores esfuerzos por empujar a las empresas transnacionales a adoptar los denominados códigos de conducta, que vinculaban voluntariamente a las empresas en relación con diversas normas de trabajo. En el decenio de 1970 se hicieron esfuerzos multilaterales para que la OIT y la OCDE estableciesen tales códigos de conducta, pero nunca recibieron un apoyo serio por parte de las empresas o los gobiernos. Las Orientaciones para las empresas multinacionales de la OECD se revisaron y reactivaron, pero aún carecen de mecanismos de cumplimiento. En el seno de las Naciones Unidas, muchas empresas transnacionales firmaron el denominado Pacto Mundial, pero sus detractores señalan que no obliga a las empresas a modificar sus prácticas comerciales.

Recientemente, parece que no se ejerce la presión pública necesaria para hacer cumplir la miríada de códigos de conducta «voluntarios» existente. Tal vez el conocido movimiento de lucha contra la explotación en fábricas clandestinas ya ha perdido la fuerza que le animaba. Por otra parte, la presión de la sociedad civil nunca fue lo suficientemente elevada como para afectar a un gran número de marcas fabricantes de bienes de consumo. Algunos observadores han llegado incluso a detectar un cierto «desgaste» en la supervisión de los responsables de las fábricas en los países en desarrollo debido a la multiplicidad de regímenes de derecho laboral que aplican las empresas transnacionales occidentales. Por otra parte, diferentes sindicatos y federaciones sindicales internacionales han sido capaces de negociar los denominados Acuerdos de marco internacionales con las empresas transnacionales. Los Acuerdos de marco internacionales son fundamentalmente códigos de conducta, pero la mayoría de ellos se han celebrado con empresas europeas relativamente proclives a aplicar normas de trabajo, mientras que otras empresas transnacionales estadounidenses, japonesas y coreanas no han apoyado del mismo modo la celebración de este tipo de acuerdos. Por otra parte, las federaciones sindicales internacionales carecen de los recursos necesarios para hacer cumplir los Acuerdos de marco internacionales en los últimos eslabones de la cadena de producción, concretamente en relación con los proveedores y subcontratistas.

Sin embargo, se han observado algunos progresos. Un número cada vez más elevado de acuerdos comerciales incluyen referencias a los derechos humanos y laborales, algunos de forma más tenue («afirmando», «reconociendo» o «declarando») y otros con condiciones más estrictas, que incluyen posibles sanciones comerciales en caso de incumplimiento de la legislación nacional en materia de trabajo. No obstante, aún está por ver si las referencias a los derechos humanos en general en los acuerdos de la Unión Europea se pueden traducir en progresos en materia de normas o derechos de los trabajadores específicos, que se mencionan en muchos menos de estos acuerdos, sobre todo en los de los Estados Unidos. Asimismo, los gobiernos de algunos países en desarrollo actualmente consideran las normas de trabajo un elemento de negociación bilateral e intercambian el compromiso del logro de avances en este sentido por concesiones en otros ámbitos. Ésta podría ser una estrategia viable, puesto que la UE (y en alguna medida los EE.UU.) subraya que las normas sociales y de trabajo deben surgir «sin necesidad de proteccionismo».

Por otra parte, se han producido algunos avances en los derechos de los trabajadores internacionales en el Banco Mundial. Cada vez se encuentra más extendida la idea de que los derechos esenciales de los trabajadores pueden resultar beneficiosos para el desarrollo, ya que el respeto de tales derechos desemboca en una distribución más equitativa de los ingresos. La libertad de asociación, sin embargo, sigue siendo controvertida. Y mientras el Banco Mundial apoya actualmente de forma oficial la promoción de todos los derechos fundamentales de los trabajadores, su política operativa sigue constituyendo una «recomendación de facto de vulnerar» las normas de trabajo. A menudo, las condiciones de concesión de préstamos parecen funcionar en dirección opuesta, ya que constituyen recomendaciones de reducción de los niveles salariales o de aumento de la flexibilidad del mercado de trabajo. Los sindicatos han instado al Banco Mundial y otras instituciones internacionales a demostrar una cierta coherencia en relación con la promoción de los derechos de los trabajadores.

No obstante, mientras un número cada vez mayor de países en desarrollo y recién industrializados manifiestan su preocupación acerca de la fuga de capitales a China, a menudo basada en la posibilidad de contar con normas sociales poco estrictas y, por consiguiente, con una mano de obra más barata, la adhesión de China a la OMC le ofrece un veto de facto en relación con cualquier avance en este sentido. Tal vez se pueda empezar a lograr algún progreso en el seno del debate económico. La dicotomía tradicional de libre comercio contra proteccionismo, que ha estructurado hasta ahora el debate político y económico parece ser cada vez más anacrónica en un mundo sin fronteras. El debate debe abordar urgentemente la cuestión de si la globalización del mercado de trabajo necesita una reglamentación a escala mundial. Al contrario de lo que suponen los que promueven la competencia reguladora, el mercado no puede constituir el mecanismo que determine el alcance de su propia reglamentación, ya que ello sigue constituyendo una cuestión política.



Las normas de trabajo y el Acuerdo de Libre comercio entre la UE y la India

Kevin Kolben

Profesor adjunto, Rutgers Business School, New Jersey (EE.UU.)

Esta breve contribución aborda los esfuerzos continuados que se están realizando por incluir normas de trabajo en el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre la UE y la India. En primer lugar, la presente contribución utiliza una perspectiva comparativa, ya que expone brevemente los antecedentes de la experiencia estadounidense en relación con la inclusión de disposiciones en materia de derechos de los trabajadores en los acuerdos comerciales, y, en segundo lugar, expone a grandes rasgos algunas cuestiones que los defensores del vínculo entre el comercio y el trabajo en el caso de la India deberían conocer respecto a la oposición total de la India en este sentido. Por último, ofrece algunas reflexiones sobre el modo en que se podría abordar la cuestión en el contexto de la India.

El vínculo entre el comercio y el trabajo en los acuerdos bilaterales de los Estados Unidos

La historia de la inclusión de disposiciones en materia de derechos de los trabajadores en los acuerdos comerciales en los EE.UU. es breve pero controvertida. El primer experimento americano en relación con tal vinculación empezó con el ALCAN en 1994 y, con arreglo a la legislación estadounidense, todos los nuevos acuerdos comerciales bilaterales deben contener disposiciones en materia de normas de trabajo, según lo dispuesto por la legislación comercial estadounidense. El modelo básico para acuerdos bilaterales, hasta la reciente modificación acordada entre el Congreso y el Presidente, que se describe a continuación, ha sido, en líneas generales, como sigue: En primer lugar, cada Parte «procurará asegurar» que los derechos de los trabajadores contenidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo se incorporan a su legislación nacional en vigor en materia de trabajo y 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»⁵. Si una de las Partes no aplica su legislación en materia laboral, podrá someterse a un procedimiento de solución de controversias, aunque tales procedimientos y vías de recurso en relación con los derechos de los trabajadores han sido sin duda menos estrictos que los aplicados a los aspectos comerciales de los acuerdos⁶. Un segundo elemento de los acuerdos comerciales, aunque menos notorio, exige que el Presidente establezca los mecanismos consultivos necesarios entre las Partes en el acuerdo necesarios para reforzar la capacidad de promover el respeto de las normas de

⁵ Véase, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés), artículo 16.2, apartado 1, letra a). Este marco básico se codifica en la Ley de Potestad para la Promoción del Comercio (Trade Promotion Authority Act) de 2002, que autoriza al Presidente a negociar las disposiciones en materia de derechos de los trabajadores en los ALC.

⁶ Hasta hace poco, y a excepción especialmente del ALC firmado entre los Estados Unidos y Jordania en 2000, tales disposiciones de solución de controversias han sido diferentes, en términos generales, de las utilizadas para otras disposiciones de los acuerdos.

trabajo fundamentales. Por consiguiente, en la mayoría de los acuerdos, existe una disposición en materia de cooperación entre las Partes, y en otros, como en el CAFTA, en relación con el desarrollo de capacidad. Junto con estas disposiciones en materia de cooperación y desarrollo de capacidad, una división del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, la Oficina Internacional de Asuntos Laborales (ILAB), ha elaborado una serie de programas de desarrollo de capacidad técnica de los socios comerciales.

En mayo de 2007, un grupo bipartito de miembros del Congreso alcanzó un acuerdo con el Presidente, denominado «The New Trade Policy for America» (La nueva política comercial de Estados Unidos), que establecía que los futuros acuerdos de libre comercio, empezando por los acuerdos recientemente firmados con Perú y Corea, *requerirían* que las Partes incorporasen los derechos fundamentales de los trabajadores de la OIT a sus correspondientes legislaciones nacionales, así como que todos los aspectos de las disposiciones en materia de normas de trabajo se sometiesen a los mismos procedimientos de solución de controversias.

El contexto de la India

Los Estados Unidos no están negociando actualmente un ALC con la India pero, si lo estuvieran, se habría producido una dura negociación en relación con las disposiciones en materia de derechos de los trabajadores. La India es tal vez el opositor más inflexible del mundo en lo que respecta a la inclusión de disposiciones sobre los derechos de los trabajadores en los acuerdos comerciales. Si la UE pretende incluir algún tipo de disposición sobre trabajo en su ALC con la India deberá considerar cuidadosamente una serie de cuestiones. Entre ellas cabe destacar las siguientes: 1) qué tipo de cuestiones laborales está interesada la UE en abordar en el contexto indio; 2) cuál es la base de la oposición de la India al vínculo entre comercio y trabajo; y 3) a la luz de las cuestiones 1) y 2), cuál sería el modo más oportuno de abordar las cuestiones laborales en los acuerdos comerciales.

Sobre la base de la amplia y omnipresente oposición a la inclusión de disposiciones en relación con los derechos de los trabajadores, un primer paso en la elaboración de disposiciones en materia laboral sería, lógicamente, considerar las cuestiones más significativas. Un buen punto de partida sería el conjunto de derechos fundamentales en materia de trabajo definidos por la OIT en su Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que ya constituye la base del SGP de la UE y del régimen del actual comercio bilateral estadounidense⁷. De los ocho convenios fundamentales, la India ha ratificado los cuatro relativos a la discriminación y el trabajo forzoso y no ha ratificado los otros cuatro en relación con la libertad de asociación y el trabajo infantil.

Las principales importaciones en la UE procedentes de la India son los productos agrícolas, las sustancias y preparados químicos, la confección, los textiles y los servicios. Un buen punto de partida para la UE, por consiguiente, sería la elaboración de un estudio que analizase las cuestiones laborales existentes en estas industrias. Con toda probabilidad, los principales problemas serán el trabajo infantil y, en cierta medida, el trabajo en régimen de servidumbre, particularmente en el sector agrícola, así como problemas con las condiciones de trabajo y el derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva en algunos sectores.

⁷ Ciertamente, existen muchos más derechos de los trabajadores de vital importancia para los trabajadores, pero los derechos fundamentales a los que se alude se identificaron en una parte al menos del contexto del debate sobre el vínculo entre comercio y trabajo, y se consideran los menos destructivos de la ventaja laboral comparativa.

Al considerar cómo elaborar disposiciones en materia de derechos de los trabajadores, resulta esencial comprender el contexto y los antecedentes de la oposición de la India a la inclusión de expresiones relativas a los derechos de los trabajadores en los acuerdos comerciales⁸. La India ha sido tal vez el opositor más inflexible del mundo a vincular asuntos comerciales y de derechos de los trabajadores, especialmente en la OMC. La oposición de la India no sólo se produce a escala gubernamental, sino que resulta omnipresente en la sociedad civil, incluidos los sindicatos y la opinión pública, pese a que una encuesta realizada recientemente por el Chicago Council of Global Affairs sugiere que una ligera mayoría de la población india da su apoyo a la inclusión de unos estándares mínimos sobre derechos de los trabajadores en los acuerdos comerciales⁹. La motivación que subyace a esta oposición se puede describir como de carácter económico, político y estructural/institucional.

En primer lugar, la India es muy precavida en relación con lo que percibe como las repercusiones económicas de una determinada cláusula en materia de normas de trabajo, y teme que el uso de sanciones comerciales reduzca los niveles de comercio y, como resultado, el empleo en relación con tal comercio. Por otra parte, la India da por supuesto que las disposiciones en materia de trabajo incluidas en los acuerdos comerciales son, según las palabras de un funcionario indio participante en las negociaciones comerciales «una puerta trasera de entrada de cuestiones que Occidente ha amañado, como medidas proteccionistas»¹⁰. Estas preocupaciones sobre el posible proteccionismo se encuentran muy arraigadas en la memoria histórica del dominio y el gobierno económico coloniales. Los detractores a menudo señalan, por ejemplo, que mientras que la legislación india inicial en materia de fábricas, que data de 1881 (Factories Act) fue aprobada por el Reino Unido de forma ostensible para proteger a los niños y las mujeres que trabajaban en las fábricas indias, una de las motivaciones principales de la legislación se encontraba, de hecho, en la protección de los intereses industriales británicos¹¹.

En segundo lugar, tradicionalmente la India ha albergado una serie de preocupaciones políticas en relación con el vínculo entre el comercio y los derechos de los trabajadores. De forma específica, la soberanía es una cuestión extremadamente sensible en el contexto político de la India a lo largo de un amplio abanico de cuestiones y la condicionalidad laboral en los acuerdos comerciales a menudo se percibe como una violación de la soberanía reguladora del país. En otras palabras, dicha condicionalidad se considera una imposición exterior de unas leyes y un gobierno que deberían permanecer en manos indias. A modo de ilustración, un comentarista en uno de los periódicos más importantes de la India describió a los manifestantes de Seattle que en 1999 exigían protección social en la OMC como «una nueva raza de imperialistas con pretensiones de superioridad moral deseosos de llevar la nueva carga del hombre blanco»¹². En efecto, la UE ya ha sido testigo

⁸ Para un análisis más detallado, del que se ha extraído buena parte de este apartado, véase Kevin Kolben, *The New Politics of Linkage: India's Opposition to the Workers' Rights Clause*, 7 IND. J. GLOBAL L. STUD. 225 (2006).

⁹ Chicago Council of Global Affairs, *World Public Opinion* 2007.

¹⁰ Entrevista con un funcionario indio responsable de cuestiones comerciales en Nueva Delhi, la India, 13 de marzo de 2008.

¹¹ A menudo he señalado que los motivos detrás de este tipo de legislación eran más complejos, pero la motivación proteccionista prevalece en la memoria histórica india.

¹² Swaminathan S. Anklesaria Aiyar, *India's Comparative Advantage in Agitators*, *Times of India*, 19 de diciembre de 1999.

de la oposición de la India en el seno de la OMC a las disposiciones de condicionalidad de su SGP, lo que refleja el rechazo general de la India a este tipo de regímenes¹³.

En tercer lugar, la oposición en la India a las cláusulas relativas a los derechos de los trabajadores se ha justificado sobre la base de motivos estructurales e institucionales. Un argumento sugiere que las cuestiones laborales están mejor en manos de la OIT y no en el ámbito de los acuerdos económicos. Los opositores al establecimiento del vínculo mencionado también se manifiestan especialmente escépticos en relación con la aplicación de sanciones, que consideran un medio deficiente de hacer cumplir las disposiciones en materia derechos de los trabajadores, ya que se trata de un instrumento ineficaz: generalmente sancionan al país o incluso a la industria, en lugar de llegar de forma efectiva a los responsables de la vulneración de los derechos de los trabajadores. Otro argumento esgrimido por los detractores indios de este tipo de vinculación, pero que apoyan los derechos de los trabajadores en general, es que un régimen de derechos de los trabajadores basados en el comercio únicamente afectaría a una proporción muy escasa de la mano de obra, cuyas condiciones, por otra parte, ni siquiera serían necesariamente de las peores. Según algunas estimaciones, el 92 % de los trabajadores indios ocupan lo que se conoce como el «sector informal», lo que significa que se trata en gran medida de trabajadores a pequeña escala o que no se incluyen en la protección de la legislación india en materia de trabajo.

¿Qué hacer?

La India presenta una situación problemática para aquellas instancias que en la UE desearían integrar la protección de los derechos de los trabajadores en los acuerdos comerciales comunitarios. Es muy poco probable que el Gobierno indio dé su conformidad a unas disposiciones en relación con los derechos de los trabajadores del tipo de las que los Estados Unidos incluyen en sus ALC y que contienen sanciones y modificaciones legislativas obligatorias. Un posible paso sería estudiar el desarrollo de proyectos que empleen incentivos como alternativa a la utilización de sanciones. Por ejemplo, sería posible condicionar la celebración del acuerdo comercial al compromiso de las Partes de iniciar y financiar una serie de proyectos público-privados para mejorar las condiciones laborales y el respeto de los derechos de los trabajadores en sectores industriales concretos a través de iniciativas de supervisión y transparencia. Un ejemplo de lo anterior sería el programa «Better Work» (iniciativa para mejorar el trabajo), que intenta utilizar la supervisión y la difusión de las condiciones laborales en las fábricas como medio de mejorar las condiciones de trabajo¹⁴. El Gobierno indio ha invitado recientemente a los Consejos de promoción de las exportaciones indios a elaborar un programa de supervisión y formación para sus miembros, en parte como respuesta a la presión ejercida por los interesados internacionales, que han manifestado su preocupación por el trabajo infantil y forzoso en las cadenas del suministro. Este tipo de iniciativas podrían ser el mejor modo de lograr algún progreso. Tal vez la participación y el apoyo de tales programas se podría vincular, como el SGP de la UE, a un sistema de incentivos arancelarios basado en una serie de normas de aplicación aprobadas de común acuerdo. No obstante, tal medida encontraría indudablemente una férrea oposición del gobierno indio.

¹³ Aunque la queja de la India se refería únicamente a la cuestión de las disposiciones sobre el tráfico de estupefacientes, originalmente se había opuesto a todos los aspectos del SGP, incluidos los derechos de los trabajadores, antes de su modificación.

¹⁴ Véase OIT, «Better Work Programme», disponible en <http://www.betterwork.org>.

Acuerdo de libre comercio entre Unión Europea y Corea

Por unos acuerdos sostenibles y que protejan a los trabajadores

Joël Decaillon

Secretario confederal de la CES

Actualmente, las actuaciones políticas y económicas de la UE se encuentran en una encrucijada. Se trata de crear las condiciones necesarias para asegurar una competencia normal, sana y no falseada que garantice la sostenibilidad de nuestro planeta y, como pretende la Comisión, de redefinir el conjunto de los acuerdos multilaterales y bilaterales o de los instrumentos de defensa comercial, para que la UE pueda hacer de sus valores un auténtico punto de referencia para todos los países: rechazo del dumping social y medioambiental y respeto de los derechos fundamentales. El acuerdo con Corea es un buen ejemplo de este tipo de disposición.

Sin embargo, los sindicatos estadounidenses acaban de denunciar el incumplimiento de acuerdo de libre comercio (ALC) entre los Estados Unidos y Corea del Sur. Actualmente, como también sucede en las negociaciones del ALC/UE, dar prioridad a un modelo económico de tipo financiero conduce sistemáticamente a considerar que los derechos de los inversores son superiores a los derechos de los trabajadores, los servicios públicos y el medio ambiente.

El desarrollo ciego de este tipo de modelo intensifica la reestructuración y menoscaba las normas de trabajo, especialmente en Corea, pero también en el marco de un dumping social reforzado, tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea.

La afirmación de que tales acuerdos reforzarían el desarrollo económico, que se repartiría entre las partes y crearía empleo, resulta una falacia. En efecto, en la actualidad, tal como se demuestra que ocurre en Europa en el informe sobre la Estrategia de Lisboa, existen menos desempleados, pero hay más trabajadores pobres.

Por este motivo, apoyamos la posición adoptada por el Parlamento Europeo, según la cual los ALC deben acompañarse de forma absolutamente necesaria de acuerdos de asociación y cooperación. Así, se debe garantizar que la naturaleza jurídicamente vinculante de los aspectos de desarrollo sostenible de los acuerdos de asociación y cooperación (AAC) se refleje explícitamente en los ALC.

El mandato de negociación de la UE para los ALC de nueva generación debería incluir referencias al desarrollo sostenible. Sin embargo, tal mandato también debería ser más ambicioso y tomar en consideración las siguientes cuestiones:

- La exigencia de que las partes contraigan un compromiso firme e inequívoco en relación con la ratificación y la aplicación efectiva de las normas fundamentales de la OIT y otros componentes básicos del trabajo digno.
- La aclaración de que el capítulo del desarrollo sostenible constituye una disposición a la altura de las demás disposiciones que conforman los ALC, de modo que su contenido se encuentre sujeto al mismo tratamiento en materia de solución de diferencias que todas

las demás componentes del cuerpo del acuerdo. Sería necesario prever unas sanciones lo suficientemente elevadas como para resultar disuasorias. Los ingresos de tales sanciones, por otra parte, se deberían utilizar para mejorar las normas sociales y las condiciones de trabajo de los sectores y ámbitos de los que surgen los problemas en cuestión.

- La elaboración a cargo de ambas partes de informes periódicos sobre la situación de la aplicación de todos los compromisos contraídos en el marco del acuerdo.
- El compromiso de ambas partes en relación con el respeto de las directrices de la OCDE sobre las empresas multinacionales y la Declaración tripartita de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social, así como a no reducir las normas en materia laboral para atraer la inversión extranjera. Este compromiso se debería hacer extensivo a todas las partes de los territorios, con vistas a evitar que los acuerdos desemboquen en una ampliación de la producción en las zonas francas industriales.
- La previsión de la realización de estudios de impacto sobre la sostenibilidad y de las medidas oportunas que se habrían de emprender sobre la base de sus resultados. Los estudios de impacto sobre la sostenibilidad deben abarcar todos los aspectos de las repercusiones sociales y económicas de los acuerdos, incluido el acceso a unos servicios públicos de calidad y el recurso a políticas diferentes para lograr el desarrollo industrial.
- La invitación a los Gobiernos a emprender medidas sobre la base de las presentaciones oficiales de los interlocutores sociales. Se debería prever un mecanismo vinculante que permitiese a las organizaciones de trabajadores y empleadores reconocidas en los ALC presentar este tipo de solicitudes de intervención. Las reclamaciones se deberían tramitar en un plazo de tiempo determinado e incluir un proceso de seguimiento y revisión permanente.
- Las reclamaciones relativas a los problemas sociales deberían ser examinadas por expertos cualificados y auténticamente independientes, cuyas recomendaciones deberían incluirse en el marco de un proceso definido que permitiese tratar rápidamente los problemas planteados.
- La creación de un Foro de comercio y desarrollo sostenible que prevea la consulta a las organizaciones de trabajadores y empleadores y se reúna al menos con carácter bianual.
- La previsión de una asistencia técnica y en materia de desarrollo en el marco de los ALC, incluidos los incentivos comerciales.
- A parte de las normas fundamentales en materia de trabajo, la integración en los ALC de convenios importantes de la OIT que incluyan disposiciones sobre el trabajo digno. Entre tales convenios cabe citar los «convenios prioritarios» del Consejo de Administración de la OIT en su decisión de 1993 (sobre la política de empleo, la inspección del trabajo y la consulta tripartita), otros convenios que gozan de un amplio apoyo en la OIT (sobre todo en materia de salud y seguridad en el trabajo, seguridad social, protección de la maternidad y representantes de los trabajadores), así como otros instrumentos fundamentales de la OIT (sobre la promoción de las cooperativas, el desarrollo de los recursos humanos y las relaciones laborales, así como la salud y la seguridad en el trabajo).
- Las cláusulas rigurosas en materia de respeto de los acuerdos multilaterales y de los convenios sobre los derechos humanos revisten una importancia fundamental para la dimensión social del desarrollo sostenible, por lo que se deberían incluir en este capítulo. En este sentido, la lista de instrumentos internacionales incluidos en las disposiciones del SGP + podría servir de ejemplo.

La UE debe defender sus valores más allá de sus fronteras. Si no lo hace, se estaría convirtiendo en cómplice de una globalización injusta y brutal y los trabajadores de todos los países terminarían por pagar el precio. Ni nosotros ni los ciudadanos europeos deseamos este tipo de globalización; por el contrario, aspiramos a la solidaridad. En nuestra búsqueda del apoyo de los ciudadanos para lograr una Europa más fuerte y más dinámica resulta fundamental que la UE siga desempeñando su papel en el desarrollo del progreso social.



www.socialistgroup.eu
www.socialistgroup.mobi

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu