

GUÍA SINDICAL

CSI Confédération syndicale internationale
Janvier 2008



Sindicatos y acuerdos bilaterales: Lo que se puede y no se puede hacer

Introducción: ¿Por qué esta guía?	3
¿Cuáles son los tratados bilaterales?	4
¿Qué pueden regular los tratados bilaterales y qué conclusiones permiten extraer los resultados?	6
Comercio de mercancías	6
Comercio de servicios	7
Propiedad intelectual	8
Inversión	9
Política de competencia	9
Contratación pública	10
Facilitación del comercio	11
Disposiciones laborales	11
Disposiciones medioambientales	14
Mecanismos de consulta con los sindicatos	14
¿Quién puede negociar un tratado comercial bilateral?	16
Los tratados comerciales bilaterales y la OMC	16
¿Qué es importante que los sindicatos examinen en los tratados bilaterales?	18
En relación con el contenido del tratado	18
En relación con el proceso del tratado	21
Referencias y lecturas complementarias	22
Global Unions Research Network	22
Alternativas a las ZLC	22
Otras lecturas	23
Notes	25

Introducción

¿Por qué esta guía?



El número de tratados comerciales bilaterales y regionales ha aumentado enormemente durante las dos últimas décadas y para 2010 se espera que ascienda aproximadamente a cuatrocientos. Estos tratados tienen un impacto sustancial y cada vez mayor en las economías nacionales, el empleo, las cuestiones de género y el desarrollo. Al mismo tiempo, a menudo falta la participación de los sindicatos a través de la supervisión, la consulta y el compromiso en estos tratados comerciales bilaterales.¹

La presente guía sindical para los tratados bilaterales ha sido elaborada en un intento por empezar a paliar la falta de información para que los sindicatos puedan disponer de las capacidades necesarias para poder participar más en la negociación que llevan a cabo sus gobiernos y la aplicación de los tratados comerciales bilaterales y regionales. Se divide en cuatro secciones: en primer lugar una breve introducción a los tratados bilaterales existentes en todo el mundo; en segundo lugar, un análisis de sus principales componentes, poniendo atención, en caso de que los haya, a los derechos laborales y las disposiciones en materia de consulta; en tercer lugar, una reflexión sobre la manera en que los tratados bilaterales pueden ser negociados y adaptados a la estructura comercial multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y en cuarto lugar, una lista de “lo que se puede y no se puede hacer” para los sindicatos decididos a influir en los procesos de sus gobiernos en lo que concierne a las negociaciones bilaterales. La presente guía ha contado con la aportación de los miembros de la Unidad de Trabajo sobre Comercio, Inversión y Normas del Trabajo (TILS) de la Agrupación Global Unions durante y después de la reunión de la reunión de TILS en marzo de 2007, en la que se presentó una versión provisional.

¿Cuáles son los tratados bilaterales?



Los tratados comerciales bilaterales y regionales entre dos o más países son acuerdos que tienen como finalidad liberalizar los flujos comerciales entre los países firmantes. También pueden conocerse como tratados de libre comercio (TLC) o acuerdos comerciales preferenciales (ACP), ya que son los acuerdos que dan acceso preferencial a los países firmantes. Ejemplos de este tipo son el tratado entre UE-México, celebrado en 2000, el tratado entre EE.UU.-Singapur (2003) y el de Canadá-Chile (1997) así como los tratados que abarcan regiones geográficas tales como Mercosur (1994), la Unión aduanera africana meridional (SACU) (1969) y la Zona de libre comercio de ASEAN (2003).

El término "tratados bilaterales" se utiliza cada vez más para referirse no solamente a los acuerdos comerciales entre dos países, sino también a los acuerdos comerciales regionales, y es así como se utiliza en la presente guía.

La presente guía no se ocupa de los acuerdos comerciales preferenciales tales como el Sistema de preferencias generalizadas (SPG) y la Ley de crecimiento y oportunidad para África (AGOA, de los EE.UU.), ya que son programas unilaterales. Tampoco aborda las negociaciones multilaterales en la OMC, ni los 2.000 tratados bilaterales de inversión abordados con detalle en este informe.

La característica principal de estos tratados comerciales bilaterales es que van más lejos en materia de liberalización comercial que los acuerdos multilaterales de la OMC, por lo que se les llama acuerdos "OMC-plus". Así como abarcan una reducción arancelaria sobre el comercio entre los países miembros, a menudo abarcan otros ámbitos que, por lo menos hasta ahora, no se incluyen en la OMC, tales como la política de competencia, la contratación pública y las disposiciones en materia de inversión. Asimismo, existen áreas como la inversión y la propiedad intelectual donde a menudo van más lejos que los acuerdos existentes de la OMC. Estas cuestiones requieren un enfoque muy cuidadoso, especialmente cuando se celebran entre países con distintos niveles de desarrollo.

Por otra parte, los tratados comerciales bilaterales y regionales pueden también incluir disposiciones que superan las de la OMC con respecto a las normas laborales. Aunque muy pocos

tratados realmente lo han hecho hasta ahora, también hay algunos buenos ejemplos, que se describen en el presente informe.

Los tratados bilaterales pueden disponer el establecimiento de instituciones que los interlocutores sociales tienen la posibilidad de consultar periódicamente, lo que no hace la OMC. Asimismo, solamente hay algunos que lo han hecho, pero indudablemente los sindicatos necesitan ejercer presión para que se incluyan instituciones de este tipo a la hora de negociar los tratados.²

Es preciso distinguir los tratados bilaterales entre socios comerciales que presentan distintos niveles de desarrollo, de los procesos de integración regional entre países con niveles de desarrollo semejantes, que pueden beneficiarse de un enfoque común del desarrollo económico y social, fortaleciendo los vínculos regionales y desarrollando los mercados regionales.

Los tratados bilaterales promovidos por los Estados Unidos están esencialmente enfocados en dar acceso al mercado a las empresas estadounidenses. En EE.UU., es el Congreso el que decide la elección de los países y debe aprobar los tratados finales. La estrategia Europa Global, recientemente adoptada por la UE, tiene un enfoque análogo sobre el acceso al mercado y se basa en mandatos de negociación similares, incluidas las cuestiones OMC-plus.

¿Qué pueden regular los tratados bilaterales y qué conclusiones permiten extraer los resultados?



El siguiente capítulo proporciona más detalles sobre las principales áreas abordadas en tratados bilaterales e indica las experiencias adquiridas en su negociación. Estas áreas incluyen el comercio de mercancías, comercio de servicios, la propiedad intelectual, la inversión, las políticas de competencia y la contratación pública. Además de estos aspectos, algunos tratados bilaterales también incluyen disposiciones sobre el trabajo y el medio ambiente y objetivos más amplios de desarrollo sostenible.

Comercio de mercancías

La liberalización del comercio de mercancías incluye por lo general la reducción de los aranceles así como la disminución de obstáculos no arancelarios (ONA). Los miembros de la OMC han limitado sus aranceles para todas o la mayoría de sus mercancías en la OMC (aunque los países menos adelantados (PMA), en particular, todavía tienen un importante porcentaje de líneas arancelarias no consolidadas), lo que significa que han fijado un arancel máximo posible para cada producto. Todo arancel por encima de ese nivel estaría en conflicto con las obligaciones relativas a la OMC. Muchos países aplican realmente aranceles más bajos que los aranceles (máximos) no consolidados, que se denominan tipos aplicados.

De acuerdo con las normas de la OMC, sólo cuando los países negocian tratados bilaterales o regionales de libre comercio entre ellos pueden aplicar aranceles distintos a los que aplican

a cualquier otro país miembro de la OMC. De este modo, las reducciones arancelarias a través de los tratados bilaterales reducirán los aranceles aplicados entre ambos países, pero conservarán el tipo aplicado para el resto de los países, como antes. Por tanto, solamente el país con el que se firma el tratado conseguirá un acceso más favorable al mercado de un determinado país, de modo que el último país conseguirá un acceso más favorable que el primero.

El nivel de especialización y competencia en cualquiera de los dos países influye para que dicha reducción arancelaria tenga repercusiones sustanciales en el mercado interior. Especialmente cuando los aranceles ya son bastante bajos en los países desarrollados, es probable que la reducción de dichos aranceles no tenga mucho efecto. Por otra parte, en los países en desarrollo, las reducciones de aranceles elevados tienen un impacto local más importante.³

Al mismo tiempo, los tratados bilaterales no suelen abordar la cuestión de las subvenciones agrícolas, los picos arancelarios, ni la escalada arancelaria. En general, puede decirse que el resultado de las reducciones arancelarias resulta beneficioso para un país dependiendo de la competitividad de sus productores nacionales, la selección de las líneas arancelarias que decidan reducirse y el nivel de la reducción arancelaria en ambos países.⁴

La otra cuestión en la liberalización de las mercancías se refiere a los obstáculos no arancelarios (ONA). Estas barreras son normas tales como las normas técnicas o las medidas sanitarias que regulan y, por tanto, limitan el comercio. Los tratados bilaterales también tienen como finalidad abarcar algunos de estos obstáculos cuando abordan las restricciones comerciales entre los países miembros.

Comercio de servicios

Hasta la conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales en 1994, la OMC no se ocupó de ningún modo del comercio de servicios. Incluso ahora, las disposiciones sobre los servicios a menudo son más bien mínimas, lo que hace de la liberalización del comercio de servicios un elemento importante en muchas negociaciones de tratados bilaterales.

Los países regulan la disposición de servicios de las empresas extranjeras ya sea regulando el establecimiento de empresas extranjeras de servicios en el país, regulando el suministro de servicios por proveedores de servicios extranjeros, o regulando la entrada de proveedores de servicios al país.

Para este fin se utiliza toda una amplia variedad de disposiciones reguladoras. Por ejemplo, las empresas extranjeras de servicios sólo pueden establecerse si tienen una licencia, o si se fusionan con una empresa nacional. Puede permitirse a las personas proporcionar servicios si poseen determinados títulos de aptitud. Asimismo, pueden fijarse límites en el número de proveedores extranjeros de servicios.

Por tanto, la liberalización de los servicios significa que las normas y reglamentaciones se harán menos rigurosas, para que resulte más fácil a los proveedores extranjeros de servicios suministrar servicios en otro país. El objetivo principal es eliminar la discriminación entre los proveedores de servicios nacionales y extranjeros. Esta liberalización también puede conllevar como riesgo la supresión o debilitamiento de la normativa necesaria para garantizar un acceso igual y asequible a los servicios para todos los ciudadanos, a menudo con efectos particularmente negativos sobre las mujeres y las personas pobres que dependen de servicios públicos accesibles. Asimismo, crea el riesgo de que las empresas nacionales que no son bastante competitivas sean eliminadas del mercado por las empresas extranjeras o desaparezcan a través de adquisiciones entre empresas, lo que puede tener repercusiones negativas sobre los salarios y la desigualdad.

Los acuerdos para el comercio de servicios se basan normalmente en compromisos. Los gobiernos comprometen determinados sectores o subsectores de servicios en los que permiten que los proveedores extranjeros de servicios suministren servicios en su país. Este compromiso se asume, por ejem-

plo, incrementando el número de proveedores de servicio, o reduciendo las prescripciones de títulos de aptitud.⁵

Numerosos tratados bilaterales se basan en el sistema de una lista negativa, o enfoque “*top down*”, lo que significa que todos los sectores de servicios están sujetos a la liberalización entre los países, a excepción de los sectores explícitamente incluidos en una denominada “lista negativa”.

A menudo hay una mayor liberalización en términos de desregulación o supresión de normas consideradas como restrictivas para el comercio.

Las negociaciones comerciales bilaterales no excluyen los servicios públicos. Por tanto, visto el enfoque de “lista negativa” de los bilaterales, los servicios públicos se incluyen automáticamente, a menos que un tratado bilateral específico disponga que no están incluidos. Por tanto, es importante que los sindicatos se cercioren de que estos servicios públicos y otros servicios esenciales no se incluyan en los tratados bilaterales, de modo que los gobiernos puedan garantizar la calidad y el acceso a dichos servicios para todos.

Por último, un tema particularmente importante es el movimiento de los trabajadores y trabajadoras, conocido en la terminología de la OMC como “movimiento de personas físicas”, o compromisos del modo 4, como también se le denomina. Los acuerdos actuales no prevén ninguna disposición que evite violaciones o trato desigual de los trabajadores migrantes, muchos de ellos mujeres. Es preciso negociarlos tomando como base la concertación con los sindicatos y velar que incluyan disposiciones que protejan los intereses de los trabajadores/as migrantes.

Propiedad intelectual

Uno de los acuerdos en la OMC proporciona la protección para los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Numerosos tratados bilaterales incluyen disposiciones sobre la propiedad intelectual, que en general son ADPIC-plus, es decir, refuerzan más las normas de ADPIC respecto a la protección de la propiedad intelectual (tales como patentes, dibujos y modelos industriales, los esquemas de trazado de circuitos integrados, las indicaciones geográficas, los derechos de autor y derechos conexos y la información no divulgada (secretos comerciales).

Las disposiciones de los tratados bilaterales incluyen por lo general períodos de patente más largos, los cuales prolongan dichos períodos antes de que la elaboración de productos genéricos pueda empezar. El efecto de tales disposiciones reforzadas ha sido un menor acceso a los medicamentos como resultado del aumento de precio debido a que los medicamentos genéricos más baratos son reemplazados por medicamentos patentados onerosos. Los tratados bilaterales también pueden incluir disposiciones sobre la exclusividad de la información y los datos de las pruebas, lo que significa que tales datos no pueden utilizarse para probar la seguridad de los medicamentos genéricos y, por tanto, que los productores de medicamentos genéricos tienen que realizar costosas pruebas que posteriormente incrementan el precio del medicamento. Por ejemplo, el tratado EE.UU.-Perú incluye una disposición sobre la exclusividad de los datos, que se calcula es superior al doble del costo de los medicamentos en cuestión. Colombia ha anticipado que el tratado con los EE.UU. va a provocar una pérdida del 71% de cuota de mercado para su industria de productos genéricos, lo que influiría de manera importante en los precios. El ponente especial de la ONU sobre el derecho a la salud ha manifestado su preocupación respecto a los tratados bilaterales que reducen el acceso a medicamentos genéricos más baratos, y una comisión de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha recomendado evitar tales disposiciones en los tratados comerciales. Las personas que padecen el VIH/SIDA son las que se verán particularmente afectadas por disposiciones en materia de propiedad intelectual más rigurosas, ya que pueden incrementar los costos anuales de la medicación de 132 dólares estadounidenses por paciente con medicamentos genéricos a 15.000 dólares por paciente si se usan los medicamentos protegidos por las patentes.

A menudo, las disposiciones de los tratados bilaterales incluyen la adopción y aplicación de disposiciones que los tratados multilaterales como TRIPS no imponen a los países en desarrollo. Asimismo, los bilaterales pueden omitir cláusulas que garanticen que los países pueden ampliar sus excepciones y limitaciones existentes, o que pueden formular nuevas excepciones. A menudo piden a los países firmar tratados de propiedad intelectual que restringen gravemente los derechos de los agentes locales como, por ejemplo, agricultores y trabajadores rurales. El cumplimiento de las disposiciones suele omitir las limitaciones, flexibilidades y salvaguardias a disposición de los países desarrollados y someten a los países en desarrollo a la presión ejercida por los titulares de los derechos.⁷

Aun cuando la OMC o los tratados bilaterales suelen imponerla, no hay pruebas de que una mayor protección de la propiedad intelectual propicie una mayor innovación ni el desarrollo de medicamentos nuevos y útiles.

Inversión

La mayoría de los tratados comerciales bilaterales contienen disposiciones que regulan hasta cierto grado la inversión entre los países socios. Las disposiciones más comunes en materia de inversión en los tratados bilaterales incluyen una apertura sustancial del mercado, la no discriminación de inversores extranjeros con respecto a las empresas locales, la protección de los inversores, el derecho de establecimiento, procedimientos de solución de diferencias para los inversores, disposiciones previas al establecimiento y normas de expropiación. Muchas de estas protecciones también son corrientes en los tratados bilaterales de inversión (TBI).

Uno de los efectos negativos de tales disposiciones en materia de inversión se refiere al efecto preventivo que ejerce a la hora de diseñar las políticas, ya que los gobiernos renuncian a emitir leyes y normas destinadas a promover las empresas locales, o que proporcionen estabilidad financiera, o protección social y medioambiental porque podría provocar un conflicto.

Además, aunque se ha puesto mucho hincapié en atraer la inversión extranjera, es sumamente dudoso que esas protecciones tan importantes para el inversor propiciarán una mayor inversión extranjera (los estudios del Banco Mundial, UNCTAD y la OCDE, por ejemplo, han concluido que un mayor acceso al mercado, incentivos y una normativa limitada no harán incrementar la inversión en África). En cambio, darán lugar a un flujo continuo de ventajas para los inversores. Prohibir las normas que regulen la inversión hace que resulte mucho más difícil para los gobiernos conservar los beneficios de la inversión en el país.

Por tanto, los gobiernos necesitan formular políticas claras y transparentes sobre el tipo de inversión que desean atraer, el tipo de puestos de trabajo que deberían crear, la manera de garantizar que los beneficios se aprovechen en el país y cómo distribuirlos..

Al mismo tiempo tiene que observarse que los esfuerzos para atraer inversiones a menudo no han propiciado solamente la no discriminación, sino de hecho un tratamiento más favorable para los inversores extranjeros que para las empresas locales. Es obvio que las empresas extranjeras no deben gozar de un trato más favorable que las empresas locales, ni exentarlas de determinada legislación laboral, fiscal o de otra índole. Las disposiciones en materia de inversión que se negocian en los tratados bilaterales no deben restringir la regulación por parte del gobierno, ni tampoco impedir a éstos que den prioridad a las empresas locales o requieran el uso de insumos locales, o imponer cualquier tipo de obligación de “derecho de establecimiento” que pida a los países aceptar toda inversión extranjera, sin importar sus consecuencias.

Política de competencia

Los tratados bilaterales a menudo abarcan normas sobre la competencia, abordando cuestiones tales

como el excesivo poder de mercado de las grandes corporaciones, por ejemplo, en cárteles (acuerdos colusorios), las prácticas comerciales restrictivas y los abusos del poder de mercado. El objetivo en los tratados bilaterales es contar con disposiciones similares para la política de competencia en los países socios. Para los países que tienen un nivel similar de desarrollo, esta convergencia puede facilitar las relaciones de negocio. Sin embargo, algunos países en desarrollo todavía no han decretado una legislación sobre la competencia, mientras que muchos adaptan la legislación de la competencia a los retos específicos locales. En general, puede decirse que tal política de competencia orientada al desarrollo tiene como finalidad promover la creación de empresas locales que podrían contribuir positivamente al desarrollo económico, pidiendo a veces que se acepten prácticas que de lo contrario podrían considerarse anticompetitivas.

El riesgo de la política de competencia en los tratados comerciales es que está redactada a favor de los intereses de las empresas multinacionales y se desarrolla para facilitar las fusiones y adquisiciones transfronterizas, mientras que los países en desarrollo desearían disposiciones que fijen normas para fusiones y adquisiciones que tengan en cuenta las preocupaciones de desarrollo y otras prioridades nacionales, incluidos los intereses de los trabajadores y las trabajadoras. La inclusión de la política de competencia en tratados bilaterales también puede socavar los monopolios y las empresas públicas. Puede limitar aún más la capacidad de los gobiernos para fijar reglamentaciones de interés público, o políticas industriales. Las disposiciones en materia de competencia podrían reducir más la libertad de los gobiernos para fijar políticas reguladoras que, por ejemplo, protejan el medio ambiente, restrinjan la propiedad extranjera en ciertos sectores, o promuevan el contenido local. El principio de no discriminación evitaría que los países protegieran a las empresas nacionales contra las acciones de las grandes multinacionales y prohibiría políticas que beneficien a las empresas nacionales. Podría entrar en conflicto con los intentos de los gobiernos de proteger ciertas actividades del mercado de la competencia e introducir reglamentaciones de interés público que dirijan los mercados cuando haya competencia. En lugar de abordar la dominación mundial del mercado de las grandes empresas mundiales, las actuales disposiciones sobre la política de competencia que figuran en los tratados bilaterales favorecen los intereses de dichas empresas.

Contratación pública

La contratación pública es la compra por parte de los gobiernos de mercancías y servicios. Esta contratación puede representar contratos importantes, tales como la compra de ordenadores para las oficinas gubernamentales, o la construcción de un camino o de un túnel. Estas compras a menudo están limitadas por reglamentaciones que solamente permiten a las empresas nacionales presentar una oferta para la adjudicación de dichos contratos, o que dan preferencia a las ofertas de las empresas nacionales al decidir la adjudicación de los contratos. También pueden incluir criterios sociales, tales como el requisito de que los licitadores respeten determinados derechos de los trabajadores y trabajadoras, o favorezcan determinados proveedores con fines sociales, como por ejemplo, fomentar la compra de productos de una región particularmente pobre o desfavorecida. Es preciso que las disposiciones sobre la contratación pública adquieran mayor importancia, ya que esas condiciones corren el riesgo de perjudicar lo estipulado en materia de política social.

Estos procedimientos de adjudicación de contratos a menudo no son transparentes y los criterios sobre los que se basa la toma de decisiones resultan confusos. Por tanto, los tratados comerciales bilaterales tienen como finalidad incrementar la transparencia en la contratación pública. La transparencia por sí sola podría ser razonable, pero las negociaciones bilaterales suelen tener como finalidad ir mucho más lejos e incluir disposiciones de acceso al mercado, para garantizar que las empresas de un país pueden presentar una oferta con el fin de obtener contratos en otro país sin ser discriminadas. Visto el impacto económico de la contratación pública (que a menudo representa un 10% del PIB, con

repercusiones de talla proporcional para el empleo) es con toda claridad una cuestión de inmensa importancia para el desarrollo nacional así como para el empleo, lo que significa que toda consideración para negociar la contratación pública necesita ser objeto de un intenso debate previo sobre la política nacional.

Facilitación del comercio

Generalmente, el objetivo de la facilitación del comercio es hacer más fácil y eficiente la negociación comercial entre países socios, por ejemplo, reduciendo el tiempo que las mercancías permanecen en la frontera antes de ser trasladadas, reduciendo los costos de las transferencias y el transporte, reduciendo el tiempo necesario para el transporte y reduciendo la corrupción. Todas estas medidas son beneficiosas para un país, pero su aplicación puede resultar costosa. Por tanto, los tratados bilaterales que tienen como objetivo la facilitación del comercio también deberán prever fondos para realizarla, sin añadirla a la carga presupuestaria de los países que tienen necesidades urgentes en otras áreas tales como la sanidad y la educación. Además no deben minar los organismos reguladores existentes responsables de garantizar la seguridad de los movimientos de mercancías fronterizos.

Disposiciones laborales

Varios tratados bilaterales han incluido disposiciones laborales, con el fin de reducir los efectos negativos sobre los trabajadores y trabajadoras que pueden emanar de los tratados comerciales. Tales disposiciones son distintas de un tratado a otro, y son distintas entre los principales usuarios de las disposiciones laborales. Tanto la UE como los EE.UU. han utilizado disposiciones laborales, pero han adoptado distintos enfoques. Otros grupos regionales también han utilizado disposiciones laborales, por ejemplo, Mercosur.

Las disposiciones de los EE.UU. se han centrado en las normas fundamentales del trabajo, a menudo incluyendo también disposiciones suplementarias tales como la salud y la seguridad en el trabajo, los salarios mínimos y los horarios de trabajo. Todos sus tratados bilaterales incluyen la observancia de normas laborales, pero el mecanismo ha sido diferente de un tratado a otro.

La Unión Europea ha variado entre un enfoque centrado en las normas fundamentales del trabajo, en algunos de sus tratados más antiguos, y más recientemente un enfoque centrado en el "desarrollo sostenible", incluyendo, pero dando un paso más en relación con las normas del trabajo.

Entre otros ejemplos han incluido disposiciones laborales utilizadas por el gobierno de Nueva Zelanda en sus tratados bilaterales como el P4 (Nueva Zelanda, Brunei, Chile y Singapur) y el nuevo tratado Nueva Zelanda-China.⁸

Los resultados de las disposiciones laborales son más bien variados, reflejando la naturaleza no vinculante que generalmente los ha caracterizado. Hay algunos ejemplos positivos, pero en muchos casos las disposiciones han seguido sin aplicarse o no han dado lugar a cambios importantes.

Algunos ejemplos de disposiciones laborales en tratados bilaterales son los siguientes:

- UE/Sudáfrica: el acuerdo contiene una referencia a las normas fundamentales del trabajo, pero no se hace un vínculo explícito con el comercio, ni hay ningún procedimiento para solucionar las diferencias. El texto se refiere principalmente al intercambio de información y asistencia técnica para mejorar la legislación y la aplicación⁹.
- UE/Chile: El acuerdo abarca los derechos humanos en general así como la cooperación social y reconoce la importancia de las normas fundamentales del trabajo para el desarrollo social, pero no explícita los derechos sindicales y la posible aplicación de las disposiciones sociales de cooperación.
- TLCAN¹⁰: El tratado comercial TLCAN (conocido también por sus siglas en inglés, NAFTA) incluye un acuerdo lateral, el Acuerdo sobre cooperación laboral de América del Norte (ACLAN). Las disposiciones del ACLAN se basan en la aplicación de la legislación laboral por parte de los países socios.

Incluye referencias a 11 principios fundamentales del trabajo. Sin embargo, el mecanismo de aplicación es débil y la mayoría de las normas fundamentales del trabajo, incluida la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, no están sujetas a ninguna forma de procedimiento de quejas. Por otra parte, las partes podrían incluso debilitar más la legislación laboral con el fin de esquivar las demandas persistentes planteadas por otros países del TLCAN. Los países socios cuentan cada uno con una oficina administrativa nacional (OAN) que recoge las quejas relativas a la no aplicación, y que pueden ser consultadas con el ministerio. Si tal consulta no proporciona soluciones aceptadas por todas las partes, un comité de expertos elaborará un informe para su revisión ministerial con recomendaciones (excepto en demandas relativas a los derechos sindicales). En última instancia se imponen multas o, en caso de falta de pago, pueden imponerse sanciones comerciales solamente si se persiste en no aplicar las disposiciones en el caso del trabajo infantil, las normas mínimas de empleo y la salud y seguridad en el trabajo. Los resultados del ACLAN son más bien deficientes, debido al proceso político de aplicación del ACLAN. Ningún caso ha ido más lejos de las consultas ministeriales¹¹.

- EE.UU. /Jordania: En 2000, se firmó un tratado de libre comercio. El acuerdo incluye disposiciones sobre la aplicación de la legislación laboral nacional en el cuerpo del acuerdo, y prevé mecanismos de solución de diferencias. Asimismo, incluye la mención “se esforzará por conseguir” con respecto a la naturaleza vinculante de las normas fundamentales del trabajo y con respecto a no hacer descender el nivel de las normas. El tratado incluye un proceso de revisión, basado en extensas consultas que pueden dar lugar en última instancia a multas o a retirar las ventajas comerciales. Las disposiciones no incluyen el derecho del público a presentar quejas sobre violaciones de los derechos del trabajo. Por tanto, su eficacia depende de la buena voluntad de los gobiernos para hacerlas cumplir¹².
- EE.UU./Camboya: En 1999 se negoció con Camboya un tratado sobre textiles que asignó contingentes adicionales de textiles para el acceso al mercado de EE.UU. a cambio de la observancia de las normas internacionales del trabajo y la legislación camboyana. El tratado fue supervisado por la OIT, con costes compartidos entre EE.UU., el gobierno de Camboya y la federación de empleadores de prendas de vestir en Camboya. Todas las empresas formaron parte del proyecto, que también incluyó la formación de los trabajadores/as y lo directivos a nivel de la fábrica. El proyecto consiguió mejorar la observancia de las normas laborales en Camboya, aunque la situación no es perfecta. Las condiciones de trabajo y los salarios así como la productividad y la calidad de los productos han mejorado. Aun cuando los resultados son positivos, el proyecto resultó costoso y requirió un gran compromiso de parte de los empleadores, los trabajadores/as y el gobierno¹³.
- CAFTA¹⁴: Las obligaciones laborales en el CAFTA son parte del texto fundamental del tratado comercial e incluyen disposiciones que comprometen a los países del CAFTA a proporcionar a los trabajadores/as un mejor acceso a los procedimientos que protegen sus derechos. Proporciona un enfoque cooperativo de tres partes. En primer lugar, el tratado requiere que todas las partes hagan cumplir efectivamente su propia legislación laboral nacional en siete áreas (pero no se estipula que deben observar las normas internacionales). En segundo lugar, trabajarán con la OIT para mejorar las leyes laborales existentes y su aplicación. Y en tercer lugar, se elaborarán estrategias para mejorar los derechos de los trabajadores/as (consultas, programas de formación, recursos financieros y participación pública). Sin embargo, los países no están obligados a incluir garantías o sanciones procesales para corregir las violaciones detectadas, y se carece de financiación para promover la cooperación (en 2005 se cortó el 85% del presupuesto de EE.UU. para la cooperación laboral). Por otra parte, no se incluye en el tratado el convenio fundamental de la OIT sobre la discriminación¹⁵.
- EE.UU.-Andino¹⁶: El tratado EE.UU.-Andino para la promoción comercial incluye disposiciones similares al CAFTA en lo que se refiere a pedir que los países cumplan con la legislación laboral nacional. Vista la situación solamente en Colombia, queda de manifiesto que dichas disposiciones son clara-

mente insuficientes¹⁷. Recientemente, se introdujeron varias modificaciones a los tratados EE.UU.-Panamá y EE.UU.-Perú, como consecuencia de los cambios producidos en el congreso estadounidense, que representan claramente mejoras en relación con otras ZLC estadounidenses ya negociadas. Al mismo tiempo, se ha interrumpido la ZLC con Colombia, debido a las violaciones de los derechos sindicales existentes en ese país. Todavía no se sabe con claridad cómo va a resolverse este asunto.

- Mercosur¹⁸: los gobiernos miembros firmaron una Declaración social y laboral en 1998. Este documento tiene un gran alcance y va más lejos que los convenios de la OIT, abarcando también el diálogo social, la promoción del empleo, la protección del desempleo, salud y seguridad y protección social. La Declaración dio instrucciones a una Comisión para supervisar su observancia y para que la asesore sobre las medidas para garantizar dicha observancia. Los sindicatos de la región han formado la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y celebran reuniones periódicas para ejercer presión sobre los responsables regionales sobre cuestiones sociales y laborales¹⁹.
- SADC²⁰: SADC es un acuerdo de asociación con objetivos políticos y de desarrollo más amplios que los de un tratado comercial, pero incluye el comercio como componente. Una de las actividades fundamentales de SADC es un Sector del empleo y el trabajo así como una comisión tripartita, la Comisión Laboral de África Meridional (SALC), para los asuntos sociales y laborales. El consejo sindical del África meridional, Southern African Trade Union Co-ordination Council (SATUCC) es la contraparte sindical del SADC y participa en las actividades tripartitas de éste, a la vez que aporta la perspectiva sindical a otras actividades del SADC. El SALC adoptó la Carta Social de SATUCC sobre los Derechos fundamentales de los Trabajadores en el África meridional en 1992.²¹
- Canadá/ Costa Rica: firmado en 2001, este bilateral contiene un acuerdo sobre cooperación laboral que toma el mismo nombre y el mismo formato que el acuerdo laboral del TLCAN. Por tanto, las partes están obligadas a incorporar en su legislación laboral los principios consagrados en la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT y hacer cumplir efectivamente estas leyes. El preámbulo reafirma la importancia del desarrollo social para conseguir el desarrollo económico y hay procedimientos para revisar la observancia de un país en caso de queja por otra de las partes. Pueden imponerse multas de hasta 10 millones de dólares estadounidenses en caso de violación del acuerdo. No existen mecanismos explícitos para que las organizaciones sindicales participen en el procedimiento de revisión de quejas.
- ASEAN²²: La Carta Social de ASEAN fue diseñada por el consejo sindical ASEAN Trade Union Council (ATUC) y ONG pro movimiento laboral como contrapartida social a la arquitectura económica, comercial y de inversión de ASEAN. Hace un llamamiento a los estados, la comunidad internacional y otros agentes no estatales relacionados para que respeten, apliquen y promuevan los derechos a la plena aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT; estabilidad del empleo; salud y seguridad; salarios mínimos; seguridad social y desarrollo de los recursos humanos. Asimismo, propone la creación de un consejo laboral consultivo para garantizar la supervisión, los informes y la aplicación de la Carta Social de ASEAN. Dicho Consejo deberá estar constituido por todos los grupos e instituciones relevantes que participan con el movimiento sindical en la región de ASEAN. Asimismo, ASEAN está elaborando una Carta que incluya directrices y reglamentaciones, por lo que se necesita un protocolo que incluya en la Carta los principios sociales y laborales.

La experiencia general con las disposiciones laborales en las ZLC de Estados Unidos ha sido más bien decepcionante en lo que se refiere a resultados concretos. Han sido especialmente insuficientes la cobertura de las normas del trabajo y el derecho laboral así como los mecanismos para hacerlas cumplir. Los últimos tratados con Perú y Panamá²³ han incluido algunas mejoras en este sentido. Las disposiciones laborales en estos tratados ahora incluyen un compromiso de adoptar y conservar los derechos fundamentales del trabajo de la OIT en la legislación laboral nacional. Asimismo, incluyen el

compromiso de no debilitar la legislación laboral “de algún modo que afecten al comercio o la inversión”. También incluyen el compromiso de hacer cumplir efectivamente la legislación laboral nacional (incluidos los derechos fundamentales del trabajo y las leyes sobre salario mínimo, salud y seguridad y número máximo de horas).

Ha quedado claro que no son suficientes menciones tales como “esforzarse por garantizar que la legislación reconozca y proteja las normas laborales” (como en el tratado de Jordania). Tampoco resulta muy útil la prescripción de que los países sólo tengan que hacer cumplir su legislación laboral nacional (Chile, Singapur, Marruecos, Australia, Bahrein, CAFTA-RD y Omán). Por tanto, la inclusión del compromiso de garantizar la incorporación y aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT en la legislación nacional es una mejora capital en los tratados con Perú y Panamá.

Otra mejora consiste en que las disposiciones y conflictos laborales ya no están sometidos a procedimientos por separado, sino que ahora dependen de los mismos procedimientos para la solución de diferencias, mecanismos de aplicación y criterios de selección, al igual que las disposiciones comerciales en el tratado.

Las primeras ZLC de EE.UU. contenían una laguna que permitía a los gobiernos evitar cumplir las obligaciones laborales con arreglo al principio de oportunidad. El nuevo texto aclara que toda decisión relativa a la asignación de recursos destinados a hacer cumplir las obligaciones no debe menoscabar el compromiso de hacer cumplir las normas fundamentales del trabajo.

Disposiciones medioambientales

Algunos de los tratados bilaterales también incluyen la protección del medio ambiente y el comercio de bienes medioambientales. La formulación a menudo se limita a disposiciones relativas a los “mejores esfuerzos”.

Mecanismos de consulta con los sindicatos


Algunos acuerdos comerciales proporcionan mecanismos de consulta con los sindicatos. A continuación se dan algunos de los ejemplos más destacados.

- **Comité Económico y Social de la Unión Europea (CESE):** es un órgano consultivo que proporciona a los representantes de los grupos de interés socio-laborales de la UE y otros, una plataforma formal para expresar sus puntos de vista sobre cuestiones relativas a la UE. Sus dictámenes se remiten a las instituciones de mayor envergadura: el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Los 344 miembros del CESE proceden de grupos de interés económico y social de Europa. Los miembros son designados por los gobiernos nacionales y son nombrados miembros por el Consejo de la Unión Europea por un período de ejercicio de cuatro años renovables. Pertenecen a uno de los tres grupos: empleadores, trabajadores y “diversos intereses”²⁴. El CESE ha demostrado su utilidad para articular las preocupaciones de la sociedad civil en relación con las principales iniciativas de la Comisión en el ámbito del comercio y como una plataforma para las reuniones conjuntas entre la UE y el país socio, o los representantes de los trabajadores de las regiones (p.ej., ACP; Mercosur). No obstante, su composición es demasiado amplia como para proporcionar el mecanismo de consulta y supervisión necesario para dar seguimiento a la negociación y aplicación de una determinada ZLC.
- **Comisión Consultiva de Mercosur:** El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano que representa los sectores económico y social y consiste en un número igual de representantes de cada estado parte. El Foro tiene una función consultiva y expresa sus opiniones en forma de recomendaciones al Grupo Mercado Común, que es el órgano ejecutivo de Mercosur.
- **NEDLAC²⁵:** En Nedlac, el gobierno sudafricano se reúne con las empresas organizadas, los trabajadores/as organizados y agrupaciones comunitarias organizadas a escala nacional para discutir e intentar llegar a un consenso sobre las cuestiones de política social y económica. El trabajo de Nedlac

se dirige en cuatro compartimentos que discuten distintos aspectos de la política social y económica. Son el compartimento del mercado de trabajo, el comercial y de la industria, el de desarrollo y el de finanzas públicas y política monetaria. Nedlac también se ocupa de investigación y de compartir la información que pueda ayudar a sus constituyentes (gobierno, empresa, trabajadores/as y comunidad) a desarrollar la política económica. En virtud de la sección 77 de la ley sobre las relaciones laborales, Nedlac tiene una función de resolución de diferencias entre los sindicatos y el gobierno y/o empresas sobre cuestiones de política socioeconómica. El compartimento comercio e industria examina los asuntos relativos a la dimensión económica y social del comercio así como las políticas industriales, mineras, agrícola y de servicios y las instituciones responsables asociadas. Incluye las negociaciones sobre SACU y OMC.²⁶

- CARICOM²⁷: En el tratado que establece CARICOM, el artículo 73 sobre relaciones laborales promueve varias preocupaciones sindicales, incluidas las consultas tripartitas. Asimismo, promueve la negociación colectiva. No cuenta con mecanismos consultivos formales, pero la confederación sindical Caribbean Congress of Labour (CCL), que representa a los sindicatos en la región como contrapartida de CARICOM, ha celebrado reuniones periódicas al más alto nivel con los responsables de CARICOM y los dirigentes regionales.²⁸
- Observatorio Social de las relaciones UE-Mercosur: Este mecanismo todavía no existe, pero ha sido propuesto por la CES y la Coordinadora para el tratado UE-Mercosur. No obstante, como las negociaciones entre la UE y Mercosur han estado en suspenso durante varios años, las discusiones sobre este mecanismo propuesto ya no han avanzado.

¿Quién puede negociar un tratado comercial bilateral?



En principio cada país puede negociar un tratado comercial bilateral. En años recientes, los más desarrollados, las economías emergentes y los países industrializados, o bloques regionales, con mercados interiores más grandes, han tendido a mostrarse más activos intentando celebrar nuevos tratados bilaterales. Los países más pobres han participado menos en estos acuerdos, salvo cuando se les ha solicitado participar en la negociación de acuerdos de asociación económica (EPA, por sus siglas en inglés).

Los tratados comerciales bilaterales y la OMC

La OMC incluye disposiciones para las zonas de libre comercio (ZLC) y las uniones aduaneras que fijan normas para la negociación de tratados bilaterales. Estas disposiciones requieren que dicha ZLC o unión aduanera liberalice su comercio de mercancías en un mayor grado de liberalización que la OMC. El artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) relativo a tratados comerciales regionales requiere que los derechos (aranceles) y otras reglamentaciones restrictivas del comercio sean eliminadas sustancialmente para todo el comercio entre los países socios. Los derechos y cargas que se tengan en cuenta deben ser tipos aplicados y la eliminación tiene que producirse en un plazo de tiempo razonable, fijado a 10 años como máximo. Además, tales acuerdos bilaterales tienen que ser notificados a la OMC. Asimismo, el art. XXIV del GATT incluye el requisito de que el Consejo del comercio de mercancías de la OMC examine todas las notificaciones de tales acuerdos y la presentación de informes periódicos al Consejo por parte de las uniones aduaneras y zonas de libre comercio. No obstante, en realidad son muy pocos los tratados de libre comercio que se encuentran plenamente en conformidad con el artículo XXIV del AGCS, motivo por el cual numerosos miembros de la OMC se muestran reacios a poner en cuestión los tratados comerciales de los demás.

Como se observó anteriormente, numerosas cuestiones no incluidas en la OMC son abordadas en tratados bilaterales, aunque los acuerdos de la OMC no obligan a los gobiernos a incluir estas

cuestiones en los acuerdos bilaterales. Los ejemplos son inversión, competencia, contratación pública y propiedad intelectual de gran alcance y compromisos de servicios. Con respecto a los servicios - solamente en el caso en el cual los gobiernos deciden incluir los servicios en el acuerdo bilateral - el acuerdo tiene que cubrir una parte substancial de todos los sectores (AGCS Art. V). Por el lado positivo, a veces también cuentan con disposiciones laborales y medioambientales. Elementos a los que muchos gobiernos se oponen en la OMC, son aceptados en los tratados bilaterales, razón de más por la que es tan importante supervisar lo que se liberaliza en el marco de los tratados bilaterales y hacerlo correctamente.

Además, se ha argumentado que el creciente número de tratados bilaterales que ofrecen compromisos de liberalización OMC-plus probablemente sean una referencia para los futuros acuerdos multilaterales en la OMC. Todas las disposiciones sobre la inversión, por ejemplo, que se encuentran en los bilaterales podrían convertirse en la base de un posible acuerdo multilateral sobre inversión en la OMC. Si la mayoría de los países miembros importantes de la OMC tienen varios acuerdos bilaterales con compromisos similares, sería probable que dichos compromisos pudieran aplicarse multilateralmente.


Esta posibilidad también podría verificarse en los artículos relativos a las cuestiones laborales, por lo que es importante que las disposiciones laborales de los tratados bilaterales sean enérgicas y eficaces.

Las ZLC también están sujetas a un mecanismo de solución de diferencias, como en la OMC, pero existen varios métodos de arbitraje en diversos acuerdos.

La negociación de bilaterales también puede socavar los procesos de integración regional existentes si uno de los países que participa en un determinado proceso de este tipo firma un acuerdo con un país que no participa en este proceso. Fue el caso de Venezuela, que se incorporó a Mercosur en 2006, a pesar de sus compromisos anteriores con la integración regional en la Comunidad Andina. En el caso de las negociaciones de los acuerdos de asociación económica, los países ACP fueron divididos en seis grupos negociadores que no correspondían con los mismos procesos de integración regional (como las regiones de SADC y ESA). Lejos de promover la integración regional, supuesta finalidad de los acuerdos de asociación económica, la menguan.

Para conseguir un acuerdo más equilibrado, es importante la coordinación entre los sindicatos de los países que participan en las negociaciones. A veces, en el caso de los bilaterales, no hay socios sindicales en cada país. Sin embargo, cuando los hay, los sindicatos necesitan intercambiar información sobre los acuerdos y las propuestas provisionales, realizar estudios de impacto conjuntos (sobre el empleo) y presentar propuestas alternativas. Puede suministrarse asistencia técnica a los sindicatos socios, y éstos a su vez pueden solicitar que se consulte a los sindicatos con el fin de asegurarse que cada gobierno incluya a los sindicatos en sus procesos de consulta. Asimismo, pueden organizarse reuniones o seminarios sobre acuerdos bilaterales con los sindicatos socios con el fin de presentar posiciones y estrategias comunes como respuesta al acuerdo propuesto.

¿Qué es importante que los sindicatos examinen en los tratados bilaterales?



A continuación figura una perspectiva general de lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer, que es posible utilizar como una lista de control para analizar un tratado comercial bilateral que se encuentre en negociaciones.

En relación con el contenido del tratado

- Cerciorarse de que sabe cuáles son las áreas que se están negociando y cuáles son las propuestas para cada una de estas áreas (es decir, mercancías, servicios, inversión, etc.). ¿Un acuerdo incluye solamente la reducción arancelaria, o también áreas tales como la inversión o los servicios? Una vez que se conozcan las áreas de la negociación es importante saber cuáles son exactamente las demandas por parte del país socio, y la posición de su propio país. ¿Cuáles son los compromisos que su gobierno está proponiendo asumir? Esta información sobre los compromisos puede conseguirse mediante consultas con su gobierno. Si el gobierno es renuente a proporcionar tal información, es posible que los sindicatos del país socio puedan proporcionar esa información. A menudo es útil trabajar junto con otras agrupaciones de interesados tales como las ONG, para adquirir la información necesaria.
- Una vez que sepa qué es lo que se está negociando y cuáles son las diversas propuestas, es importante analizarlas tomando como base los posibles beneficios y pérdidas para la economía en general y para los trabajadores en particular. Este análisis puede dar lugar entonces a la formulación de una declaración o de una posición del sindicato respecto al acuerdo propuesto. Es recomendable recurrir a la investigación para saber de qué manera las propuestas pueden afectar al empleo y las cuestiones sociales y de género, con el fin de poder

justificar la posición sindical. Además, es importante hacer propuestas alternativas y compartirlas con el gobierno y con el público en general. Otra posibilidad es emitir una declaración con los sindicatos del país socio. En el sitio web de la red GURN²⁹ pueden encontrarse numerosos ejemplos de declaraciones sindicales sobre tratados comerciales.

- Es particularmente importante efectuar un análisis con una perspectiva de género de las repercusiones de las propuestas comerciales visto que en muchos casos, las mujeres se encuentran entre los más afectados por los efectos negativos de los tratados comerciales. En sus propuestas, los sindicatos tienen que incluir propuestas específicas que aborden esos efectos negativos.
- Ser extremadamente cautelosos con las propuestas de reducciones arancelarias generales línea por línea. Es necesario comprender claramente cuáles van a ser las repercusiones sobre el empleo. ¿Qué aranceles se propone reducir y cuáles deberán conservarse? Es posible que la reducción arancelaria sobre productos que no se producen en el país, o que son insumos de la producción nacional induzca poca pérdida de puestos de trabajo nacionales. Sin embargo, los productos competidores posiblemente necesiten un trato más cuidadoso, ya sea aplicando cortes arancelarios más bajos o aumentando los períodos de aplicación. En todo caso, es de esencial importancia determinar las posibles repercusiones sobre las industrias nacionales en lo relativo a la producción y al empleo.
- Tener sumo cuidado con las cuestiones de “Singapur” (inversión, política de competencia, contratación pública y facilitación del comercio). Es recomendable que todo país garantice un marco jurídico nacional suficiente y equilibrado para las normas de inversión, las normas de competencia y la contratación pública antes de introducirlas como parte de las obligaciones de un tratado comercial. Aun cuando ya existan los marcos nacionales, es preciso abrirlas con cautela. Asimismo, tener en cuenta que en los tratados bilaterales esas disposiciones tienen como finalidad fijar normas que están sujetas a la solución de diferencias, y que no pueden modificarse ni retirarse, a diferencia de los incentivos unilaterales. Toda disposición sobre inversión debe ser equilibrada y no solamente conceder derechos a los inversores, sino también establecer obligaciones de conformidad con las normas sociales, ambientales, laborales y de desarrollo. Toda disposición prevista en el ámbito de la inversión deberá estar en conformidad con los principios de las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales.³⁰
- En lo que se refiere a la liberalización de los servicios, es importante examinar qué sectores o subsectores van a abrirse a los proveedores de servicios extranjeros, y en qué medida, lo que determinará el posible aumento del suministro de servicios en su país y hasta qué grado siguen protegidos los proveedores de servicios nacionales. Como ya se ha mencionado, la calidad y el acceso a los servicios públicos son importantes. Sin embargo, los denominados “servicios infraestructurales” (por ejemplo, las telecomunicaciones, finanzas, servicios postales, energía y los servicios de distribución) también son importantes en la medida en que desempeñan un papel clave en el desarrollo de un país, y a veces pueden requerir cierto nivel de “orientación” o ser un objetivo de los gobiernos. Estos servicios necesitan seguir siendo posible después de haber firmado un tratado comercial.
- Evitar una lista negativa, o un enfoque top-down a los servicios. Un enfoque de lista negativa significa que todos los sectores de servicios se comprometen automáticamente y se abren a los proveedores de servicios extranjeros. Cuando se utiliza un enfoque de lista negativa, los sectores que los gobiernos no desean incluir tienen que ser mencionados por separado. Esta cuestión requiere que todo gobierno sea muy vigilante respecto a los sectores que desea liberalizar y los sectores o subsectores que desea proteger, y tener la capacidad de anticipar las futuras necesidades de desarrollo del país con una perspectiva a muy largo plazo, algo que evidentemente ningún gobierno puede hacer realmente.
- El trato especial y diferenciado es importante si las negociaciones comerciales se dan entre socios con diversos niveles de desarrollo, o con distinta importancia económica, Dichos tratados requieren

pocas reducciones y liberalización así como períodos de aplicación más largos para los países participantes menos desarrollados. Es importante que el país menos desarrollado continúe teniendo la capacidad de aplicar las políticas destinadas al desarrollo industrial, la seguridad alimentaria, el acceso a servicios públicos de calidad, la lucha contra la pobreza y la igualdad en la distribución de los ingresos.

- El tratado debe conllevar una dimensión social. El capítulo sobre el trabajo de la presente guía muestra diversos enfoques utilizados en los tratados comerciales. Deberán aprenderse las enseñanzas de estas disposiciones, y la elaboración de las disposiciones laborales o sobre trabajo decente deben basarse en consultas con los sindicatos. Asimismo, es preciso incluir a los sindicatos en la aplicación de dichas disposiciones a través de mecanismos formales. Los tratados deberán incorporar la observancia de las normas fundamentales del trabajo de la OIT mediante disposiciones para aplicarlas como mínimo, con procedimientos establecidos para supervisar la mejora o la deterioración del cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo y otros derechos de los trabajadores/as y con un diálogo social fuerte y un componente de formación. Otro elemento en numerosos acuerdos es también el uso de incentivos positivos. Un ejemplo de los componentes que podrían incluirse en los bilaterales figura en la Declaración de la CES / CSI con las reivindicaciones sindicales relativas a los elementos sociales clave de las secciones concernientes al “desarrollo sostenible” de las negociaciones de la Unión Europea sobre los tratados de libre comercio (TLC) elaborada en julio de 2007.³¹
- Los períodos de transición son importantes. Una liberalización demasiado rápida y demasiado profunda puede tener efectos negativos sobre los trabajadores/as y la economía. Es preciso tener en cuenta las experiencias anteriores en su país así como evaluar los impactos posibles. Puesto que la interpretación de la OMC del artículo XXIV del GATT sobre los tratados comerciales regionales fija un período máximo para la aplicación de 10 años, es de esencial importancia aprovechar al máximo las posibilidades para tener períodos más largos de aplicación y niveles más bajos de liberalización para los países en desarrollo.
- Los obstáculos no arancelarios deben examinarse uno por uno. Algunos ONA pueden restringir el comercio más de lo necesario, y podrían relajarse. Sin embargo muchos ONA son medidas legítimas para garantizar la protección y la seguridad de los productos, tales como las normas de embalaje y la información sobre sustancias peligrosas tales como los productos químicos. En lugar de relajar tales normas, deberá prestarse asistencia a los productores de los países en desarrollo para que las satisfagan.
- Los tratados comerciales deberán incluir componentes financieros para efectuar transferencias de recursos de los grupos que se beneficien de una ZLC en favor de los que salgan perdiendo. Los fondos estructurales y regionales de la Unión Europea son un ejemplo de utilización de dichos componentes en un acuerdo comercial y de integración económica. En el plano nacional existe un ejemplo de este fondo de ajuste comercial de los EE.UU. Estos tipos de fondos deberán aplicarse de manera mucho más general también en los tratados bilaterales. .
- Evitar la ausencia de salvaguardias. Los mecanismos de salvaguardia pueden ser muy importantes al negociar tratados bilaterales, especialmente si las reducciones arancelarias o los compromisos de servicios son de gran alcance. Es importante que una disposición de salvaguardia sea relativamente fácil de utilizar y el procedimiento para aplicarlas no sea demasiado largo. Los procesos que requieren demasiado tiempo y resultan muy complejos corren el riesgo de afectar gravemente a la producción nacional antes de poder instaurar alguna protección.

En relación con el proceso del tratado

- No permitir que su gobierno negocie un tratado bilateral sin la aportación sindical. Los sindicatos necesitan determinar el impacto de las reducciones arancelarias, la liberalización de los servicios y otros

compromisos sobre el mercado interior, las empresas nacionales, el empleo, los salarios, las condiciones de empleo y las trabajadoras, y adoptar una posición de negociación basada en su evaluación del impacto sobre sus miembros.

- Insistir en que se consulte a los sindicatos a la hora de negociar tratados comerciales. Ya sea que forme parte automáticamente de todas las negociaciones comerciales para su país, o si tiene que incluirse para cada tratado por separado, caso por caso, es importante que dicha consulta no sea única, sino que tenga lugar periódicamente durante el proceso de negociaciones. Deben abarcar tanto el suministro de información sobre los avances de las negociaciones, como los detalles de las posiciones del gobierno y las modificaciones de esas posiciones en el curso de las negociaciones así como el intercambio de puntos de vista y un análisis conjunto de las propuestas, incluyendo las propuestas de los sindicatos. Varios países tienen mecanismos específicos de consulta y podrían proporcionar un ejemplo para otros sindicatos (en el capítulo relativo a la consulta se proporcionan algunos ejemplos).
- De ser posible y si se dispone de recursos, es importante apoyar las posiciones sindicales con una labor de investigación, por ejemplo, sobre cómo afectarán probablemente las propuestas a los aranceles, la producción y el empleo; cómo la apertura de los sectores de servicios afectará al acceso y la calidad de los servicios; cuáles serán las repercusiones específicas sobre las trabajadoras, o cómo una fuerte protección de la propiedad intelectual afectará a los precios y, por tanto, repercutirá en el acceso de la población a los medicamentos. En términos de aranceles, puede encontrarse la situación de todos los miembros de la OMC en el sitio web de esta organización³², o en una reciente publicación de la OMC sobre los perfiles arancelarios de los países, que es menos detallada, pero más accesible³³. Otra fuente de información es el sitio web de la red GURN, donde pueden encontrarse varios estudios sindicales y otros sobre el impacto de los tratados comerciales.³⁴
- Las evaluaciones de las repercusiones sobre el empleo son una herramienta importante para calcular los efectos posibles de los tratados comerciales sobre el empleo. Aunque se han realizado pocas evaluaciones prospectivas de las repercusiones, las que se han hecho se centran solamente en la cantidad de empleo. Sin embargo, las repercusiones sobre la calidad del empleo revisten una importancia fundamental para los sindicatos.

Referencias y lecturas complementarias



Global Unions Research Network

La Red de Investigación de la Agrupación Global Unions (GURN) es una plataforma para sindicalistas e investigadores que se ocupa de los desafíos que plantea la globalización desde una perspectiva del movimiento sindical. La red GURN es un proyecto cooperativo entre la CSI, TUAC, las FSI, OIT/ACTRAV y el Instituto Internacional para los Estudios Laborales de la OIT (IIEL). El programa de la red GURN gira en torno a varios temas prioritarios, y uno de ellos son los tratados comerciales bilaterales y regionales. Esta página (<http://www.gurn.info/topic/trade/index.html>) contiene información sobre los tratados comerciales bilaterales y regionales, tales como documentos preliminares, investigaciones, posiciones sindicales sobre este tipo de tratados y sitios web fundamentales así como una base de datos sobre todos los distintos temas, incluidas publicaciones sobre tratados comerciales. Más información sobre la red GURN en: www.gurn.info

Alternativas a las ZLC

Los sindicatos han desarrollado varios planteamientos alternativos al programa comercial neoliberal.

En América Latina existe la Plataforma laboral de las Américas, basada en el desarrollo sostenible y el trabajo decente. La Plataforma fue creada por los representantes sindicales de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), el Congreso Laboral Caribeño (CLC), la Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe (CSACC), la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSC) y las Centrales sindicales de Canadá, Estados Unidos y México. Representa las perspectivas de los pueblos de las Américas y la sociedad civil organizada, fruto de un proceso democrático de reflexión, debate y consulta entre diferentes perspectivas del movimiento sindical, investigadores/as y representantes de otros sectores sociales. Su objetivo es contribuir a la elaboración

de una propuesta de desarrollo alternativo para las Américas basado en “Trabajo decente para un desarrollo sostenible”.³⁵

Las Alternativas al Neoliberalismo en África Meridional (ANSA, por sus siglas en inglés) han sido originada por varios interesados clave del movimiento sindical regional en África Meridional, como el Southern África Trade Union Coordination Council (SATUCC), su rama dedicada a la investigación, la Red Africana de Investigación del trabajo (ALRN), el Zimbabwe Congress of Trade Unions (ZICTU) y académicos conocidos por progresistas. Su objetivo consiste en proporcionar elementos para desarrollar una perspectiva común en relación con las políticas y estrategias alternativas en África Meridional y se fundamenta en 10 principios:

1. está dirigida por el pueblo
2. autocéntrica, basada en las necesidades humanas del país y el uso de recursos locales
3. integración regional procedente de las bases
4. desvinculación selectiva y revinculación negociada
5. ciencia y tecnología alternativas
6. alianzas progresistas nacionales, regionales y mundiales
7. redistribución de la riqueza para emancipar a los sectores informales
8. derechos de género como fundamento del desarrollo
9. educación para un desarrollo humano sostenible
10. una democracia dinámica, participativa y radical

Puede consultarse más información en www.ansa-africa.org

Otras lecturas

- CIEL, The Problem of Intellectual Property in Economic Partnership Agreements with the African, Caribbean and Pacific Countries, May 2007
- ETUC/ITUC, Guide and Trade Union Dossier for Boosting the Capabilities of ACP Trade Unions in the Economic Partnership Agreements, 2007.
- Greven, Thomas, Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements, FES, Dialogue on Globalisation, March 2005
- ICFTU, The spread of bilateral and regional trade agreements, 2004, http://www.gum.info/topic/trade/icftu_0604.pdf
- Lee, Marc and Charles Morand, Competition Policy in the WTO and FTAA: A Trojan Horse for International Trade Negotiations? August 2003, CAW 567.
- López, Diego, Derechos Laborales y Acuerdos de Libre Comercio en América Latina, Fundación Friedrich Ebert, 2005
- OECD, Labour Mobility in Regional Trade Agreements, TD/TC/WP(2002)16/FINAL, 2002 .
- Peterson, Luke Eric, The Global Governance of Foreign Direct Investment: Madly off in all directions, FES Occasional Papers No. 19, May 2005
- Polaski, Sandra, Protecting Labour Rights Through Trade Agreements: An Analytical Guide, University of California Vol 10:13 2003
- Roffe, Pedro, CIEL, Intellectual Property, Bilateral Agreements and Sustainable Development: The Challenges of Implementation, http://www.ciel.org/Publications/FTA_ImplementationPub_Jan07.pdf
- SOMO, EPA negotiations do not promote the right investment policies in Africa, 2006

- SOMO, The risks and dangers of liberalisation of services in Africa under EPAs, 2006
- TUC, ACTSA, Tradecraft, EPAs - a threat to workers, <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-12844-f0.cfm>
- UN Interagency Network on Women and Gender Equality, Task force on Gender and Trade, Trade and Gender, Opportunities and Challenges for Developing Countries, UN, New York and Geneva, 2004
- WTO, Services liberalisation in the new generation of preferential trade agreements (PTAs): How much further than GATS?, September 2006

Notes



- 1 Como lo confirmó un debate en línea sobre tratados comerciales bilaterales y regionales de la Red de Investigación de la Agrupación Global Unions (GURN). Para más información sobre la red GURN, consulte el capítulo “Información y lecturas complementarias” al final de la presente guía. El debate en línea de la red GURN concluyó que la “participación sindical en los tratados comerciales bilaterales y regionales es distinta de un país a otro, y el grado de participación es distinto. En general, puede decirse que el nivel de participación sindical en los tratados comerciales tiene que aumentar para abarcar todas las áreas del tratado, no sólo las cuestiones sociales”.
- 2 La información sobre los tratados negociados por su gobierno, los que está negociando actualmente y las nuevas negociaciones anunciadas, puede encontrarse generalmente consultando las páginas web del ministerio de comercio o de asuntos exteriores de su país o del ministerio de comercio de todo país socio.
- 3 Por ejemplo, si el país A aplica un arancel del 35% para el calzado y el país B aplica un arancel del 5% para los textiles, la reducción de A del 50% dará un arancel del 17,5% en el país A y un arancel del 2,5% en el país B. En la práctica, significa que un par de zapatos de 100 dólares que costaba 135 dólares, costará ahora 117,5 dólares tras la reducción de \$17,5 dólares, mientras que en el caso del país B, una camisa de 100 dólares , que costaba 105 dólares ahora costará 102,5, una diferencia de 2,5 dólares. Por tanto, la reducción es del 50% en ambos casos, pero el efecto sobre las importaciones será mucho más alto en el país A que en el país B.
- 4 Puede encontrar la estructura arancelaria de su país consultando los perfiles arancelarios en el Informe Mundial del Comercio de 2005: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr05-tariff_s.pdf
- 5 La clasificación internacionalmente aceptada de los servicios a nivel sectorial y subsectorial puede consultarse en: <http://www.takuzinis.lv/xhtml1.1/20040509.html>
- 6 <http://www.accessmed-msf.org/prod/publications.asp?scntid=28620051846504&contenttype=PARA>
- 7 Véase también: The Problem of Intellectual Property in Economic Partnership Agreements with the African, Caribbean and Pacific Countries, CIEL, mayo de 2007
- 8 Véase <http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/labour-mou.pdf>
- 9 Thomas Greven, Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements, FES, Dialogue on Globalisation, Marzo de 2005
- 10 TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) comprende Canadá, México y EE.UU.
- 11 Thomas Greven, Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements, FES, Dialogue on Globalisation, Marzo de 2005

- 12 Idem.
- 13 Better Factories Cambodia.
- 14 CAFTA (Tratado de Libre Comercio de Centroamérica) está integrado por los Estados Unidos, República Dominicana y los países centroamericanos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- 15 CIOSL, The spread of bilateral and regional trade agreements, 2004.
- 16 La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés) incluye a EE.UU., Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
- 17 Thomas Greven, Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements, FES, Marzo de 2005.
- 18 Mercosur está integrado por Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela y Paraguay
- 19 CIOSL, The spread of bilateral and regional trade agreements, 2004.
- 20 La Comunidad para el Desarrollo del África meridional (SADC) tiene 14 Estados miembros, es decir, Angola, Botswana, República Democrática del Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia, Zimbabwe.
- 21 CIOSL, The spread of bilateral and regional trade agreements, 2004.
- 22 La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) está integrada por Brunei, Birmania, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.
- 23 Draft AFL-CIO Analysis of Changes Agreed for Peru and Panama Trade Agreements, 28 de junio de 2007.
- 24 Para más información: http://www.eesc.europa.eu/index_en.asp
- 25 "NEDLAC" es el acrónimo en inglés del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y del Trabajo de Sudáfrica.
- 26 <http://www.nedlac.org.za/>
- 27 "CARICOM" es la Comunidad y el Mercado Común del Caribe.
- 28 CIOSL, The spread of bilateral and regional trade agreements, 2004.
- 29 Véase el apartado: "Comentarios sindicales sobre los acuerdos comerciales" (en inglés) en la dirección: <http://www.gurn.info/topic/trade/index.html>
- 30 Véase TUAC, "Una Guía para Sindicalistas sobre las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales".
- 31 Véase:
http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLE_EN.pdf
http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLC_FR.pdf
http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLC_ES.pdf
http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TLC_DE.pdf
- 32 Véase las listas de concesiones relativas a mercancías en el Protocolo de Marrakech o el Protocolo de Adhesión en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/schedules_s/goods_schedules_table_s.htm
- 33 WTO, ITC, UN, World Tariff Profiles, 2006: http://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariff_profiles_2006_e/tariff_profiles_2006_e.pdf
- 34 <http://www.gurn.info/topic/trade/index.html>
- 35 Más información sobre la Plataforma Laboral de las Américas en: <http://www.gpn.org/research/orit2005/index.html>

CSI Confederación Sindical Internacional
5 Blvd du Roi Albert II, Bte 1, 1210 Bruselas, Bélgica
Tel: + 32 2 2240211, Fax: +32 2 2015815
E-Mail: info@ituc-csi.org • Web Site: <http://www.ituc-csi.org>

Enero 2008