

Las normas sociales de los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y regionales

Instrumentos, aplicación y opciones políticas para los sindicatos

THOMAS GREVEN



A N A L I S I S Y P R O P U E S T A S
O T R O S T Í T U L O S

Evaluación y Perspectivas de la
Acción Sindical en el Mercosur

ALVARO CORONEL

Seguridad Social en América Latina
y Conosur: mitos, desafíos, estrategias
y propuestas desde una visión sindical

ERNESTO MURRO

Tendencias actuales de las
relaciones laborales en Europa

FLAVIO BENITES

Las normas sociales de los acuerdos
comerciales y de inversión bilaterales
y regionales

THOMAS GREVEN

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Las normas sociales de los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y regionales

*Instrumentos, aplicación y opciones políticas
para los sindicatos*

THOMAS GREVEN



junio 2005

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Thomas Greven

Es Profesor Adjunto de Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Norteamericanos John F. Kennedy, de la Universidad Libre de Berlín, donde enseña política estadounidense y canadiense, así como estudios laborales comparativos. Obtuvo un Master en Ciencias Políticas de la Universidad Western Michigan en 1994, y su doctorado en el Instituto de Ciencias Políticas Otto-Suhr de la Universidad Libre de Berlín.

En 1995/6, fue nombrado Fellow del Congreso –adjunto al Representante estadounidense Bernie Sanders, independiente, del Estado de Vermont– por la Sociedad Americana de Ciencias Políticas. Antes de su actual cargo, trabajó *in absentia*, como investigador en el Instituto Alemán de Relaciones Internacionales (Berlín), y como consultor de campaña del Sindicato de Trabajadores del Acero de Estados Unidos.

En los últimos años fue Investigador visitante del Instituto de Estudios Avanzados Pall Mall (Universidad de British Columbia) y del Instituto de Política Económica (Economic Policy Institute–Washington, D.C.).

Algunas de sus más recientes publicaciones son: *Globalisierung gestalten. Weltökonomie und soziale Standards* [Shaping Globalization. The Global Economy and Social Standards] (Bonn 2005, junto con Ch. Scherrer); *Die Republikaner. Anatomie einer amerikanischen Partei* [The Republican Party] (Munich 2004); *Clash of Globalizations? The Politics of International Labor Rights in the United States* (Frankfurt 2003); y *Global Rules for Trade: Codes of Conduct, Social Labeling, and Workers' Rights Clauses* (2001, junto con Ch. Scherrer).

Por más información acerca del Diálogo sobre la globalización, comunicarse con:

Friedrich–Ebert–Stiftung Berlin, Friedrich–Ebert–Stiftung
Hiroshimastrasse 17 Geneva Office New York Office
D–10785 Berlin Chemin du Point–du–Jour 6 bis 823 United Nations Plaza, Suite 711
Tel.: ++49–30–26–935–914 CH–1202, Geneva New York, N.Y. 10017
Fax: ++49–30–26–935–959 Tel.: ++41–22–733–3450 Tel.: ++1–212–687–0208
Roswitha.Kiewitt@fes.de Fax: ++41–22–733–3545 Fax: ++1–212–687–0261
www.fes.de fes.geneva@econophone.ch fesny@fesny.org
www.fes.de/globalization www.fes–geneva.org www.fesny.org

Este documento fue elaborado originariamente en inglés por Thomas Greven para la Fundación Friedrich–Ebert–Stiftung.

Título original: «Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements. Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions»

Este documento fue publicado en «Dialogue on Globalization Occasional Papers» por la oficina de FES en Ginebra en marzo de 2005.

Traducido al castellano por Raquel Núñez

Apoyo editorial: *Hersilia Fonseca*

ISSN: 1510–9682

ISBN: 9974–7761–2–0

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

FESUR – Representación en Uruguay

Plaza Cagancha 1145, piso 8

Casilla 10578, Suc. Pluna

e–mail: fesur@fesur.org.uy

http://www.fesur.org.uy

Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40

Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com

Depósito Legal: 336.160/05

Indice

<i>Prólogo</i>	5
1. RESUMEN EJECUTIVO	7
2. LA IMPOSIBILIDAD DE ESTABLECER UN REGIMEN INTERNACIONAL DE DERECHOS LABORALES	9
3. LOS LÍMITES DE LOS INSTRUMENTOS UNILATERALES DE DERECHOS LABORALES	13
3.1. Disposiciones unilaterales sobre derechos laborales de los Estados Unidos: conceptos básicos	13
3.2 Disposiciones unilaterales en materia de derechos laborales: aplicación y eficacia	16
3.3 Disposiciones unilaterales de la UE sobre derechos laborales: conceptos básicos	20
3.4 Disposiciones unilaterales sobre derechos laborales en la UE: aplicación	25
4. NUEVOS INSTRUMENTOS: LOS DERECHOS LABORALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES BILATERALES	28
4.1 Disposiciones sobre derechos laborales en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales de los Estados Unidos: conceptos	28

40	4.2 Los derechos humanos en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales de los Estados Unidos: fiscalización
46	4.3 Disposiciones sobre derechos laborales en los tratados comerciales bilaterales canadienses
46	4.4 Disposiciones sobre derechos laborales en acuerdos bilaterales de la Unión Europea
51	5. OPCIONES PARA LOS SINDICATOS
57	<i>Bibliografía</i>
63	<i>Otros Documentos Ocasionales</i>

Prólogo

La cuestión de las normas laborales siempre ha sido muy conflictiva debido a los encontrados intereses políticos, económicos e ideológicos en juego. Desde 1919, se le ha encomendado a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el establecimiento de un sistema de normas laborales internacionales para promover condiciones de trabajo humanas e impedir la competencia desleal:

«...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» (Preámbulo de la Constitución de la OIT).

Sin embargo, la incorporación de las normas laborales en el sistema multilateral de comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) establecida en 1995 –como lo exigieron las or-

ganizaciones sindicales internacionales con cierto apoyo de los países industrializados, incluida la Unión Europea– no prosperó: una mayoría de los Estados miembros de la OMC, en especial los países en desarrollo y países en transición, rechazó el concepto de las normas laborales básicas por considerarlo una forma de proteccionismo encubierto por parte de los países desarrollados. La Primera Conferencia Ministerial de la OMC (Singapur, 9 al 13 de diciembre de 1996) concluyó:

«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 pro-

moción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración».

Observadores apostados en Ginebra habrían señalado que en la práctica esa colaboración no se ve, o es mínima. Mientras que la Declaración de Doha del 14 de noviembre de 2001 reafirmó la declaración de la Conferencia Ministerial de Singapur, agregando: «*Tomamos nota de la labor en curso en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acerca de la dimensión social de la globalización*», la promoción de las normas laborales básicas no está cumpliendo una función directa en las negociaciones en marcha de la OMC en el marco del «Programa de Doha para el Desarrollo». La falta de avances en las negociaciones multilaterales –que culminó en el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún en setiembre de 2003– ha provocado una mayor concentración de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales. La Unión Europea es particularmente activa en este campo, y establece explícitamente que la Comisión «*...intenta promover el vínculo entre desarrollo comercial y social (fuera del Programa de Doha para el Desarrollo) de diversas formas*». Estados Unidos también ha reforzado sus esfuerzos negociadores en ámbitos bilaterales, regionales

y subregionales, incluyendo cada vez más disposiciones específicas sobre derechos laborales, como lo requiere la legislación de comercio de los Estados Unidos y lo reclaman los sindicatos de la AFL–CIO (Federación Americana del Trabajo–Congreso de Organizaciones Industriales). ¿Implica esto que un estancamiento por la incorporación de las normas laborales básicas al ámbito multilateral de la OMC se compensará con la promoción progresiva de los derechos laborales en los acuerdos bilaterales y regionales?

Con el ánimo de contribuir a tener un panorama más claro, comprender esos procesos y analizar las consecuencias para las estrategias políticas y sindicales, la Friedrich–Ebert–Stiftung encomendó al Dr. Thomas Greven del Instituto John F. Kennedy para los Estudios Norteamericanos de la Universidad Libre de Berlín la elaboración de este estudio sobre «Las normas sociales de los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y regionales». Además de dedicarse a la investigación y la docencia en política estadounidense, ha escrito ampliamente sobre normas laborales internacionales y normas mundiales para el comercio. Dada la falta de avance en el ámbito multilateral, concluye que

«La segunda mejor opción parece ser la de que se incluyan disposiciones en materia de derechos laborales en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales, pues pueden tener el potencial de cambiar la calidad de la gobernanza regional».

Dr. Etfried Adam
Director, Oficina en Ginebra

1.

Resumen Ejecutivo

A pesar del empeño de la OIT, no se ha establecido un régimen multilateral viable en materia de derechos laborales. Al mismo tiempo, una economía crecientemente mundial exige ese tipo de regímenes a efectos de impedir que los países que compiten en mercados de productos similares sobre la base de un conjunto de factores de producción similares tengan entre sí una competencia perniciosa. Particularmente si la mano de obra barata es uno de esos factores, es posible que se recurra a violaciones sistemáticas de los derechos laborales como fuente de ventajas competitivas, aun cuando esas ventajas sean mínimas. Los llamados «derechos laborales básicos» pueden habilitar a los actores locales a luchar por normas mejores.

Las disposiciones unilaterales sobre derechos laborales existen en el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos y la

Unión Europea, y han sido aplicadas con cierto éxito. Sin embargo, hasta ahora han fallado los intentos del movimiento internacional de trabajadores por establecer en la OMC disposiciones multilaterales más aplicables en materia de derechos laborales. De ahí que los actores de la sociedad civil han incrementado sus esfuerzos por exigir a las empresas transnacionales en forma individual la adopción de los llamados códigos de conducta voluntarios, con resultados combinados (y limitados).

Una estrategia más reciente es la inclusión de disposiciones sobre derechos laborales en los acuerdos comerciales y de inversión, bilaterales o regionales. En un contexto de estancamiento del proceso comercial multilateral, los gobiernos de los países desarrollados están apuntando a negociaciones bilaterales y regionales, donde tienen más poder de negociación. Por otro lado, el valor de los programas de pre-

ferencias comerciales unilaterales ha disminuido debido a la liberalización multilateral. Por eso las disposiciones sobre derechos laborales en acuerdos bilaterales o regionales pueden ser consideradas como una estrategia promisorio para mejorar la observancia de los derechos laborales básicos. Las disposiciones en materia de derechos laborales específicos han sido incluidas en numerosos acuerdos negociados por los Estados Unidos. En acuerdos de la Unión Europea se encuentran disposiciones más generales. La mayoría de las disposiciones estadounidenses están, en los hechos, limitadas al compromiso de las partes de aplicar la legislación laboral nacional. Sin embargo, hay excepciones dignas de mención en los acuerdos con Camboya y Jordania, que podrían servir de ejemplo para futuras disposiciones en materia de derechos laborales. En los acuerdos bilaterales de la Unión Europea, el centro está puesto claramente en derechos humanos generales, cuestiones de desarrollo, cooperación técnica y diálogo político, más que en disposiciones específicas y con fuerza ejecutiva en materia de derechos laborales.

Además de la problemática subordinación de las decisiones en materia de derechos laborales a objetivos de política exterior, hay dos grandes problemas incluso para las disposiciones

sobre derechos laborales más sólidas: en primer lugar, su aplicación efectiva se apoya en actores locales fuertes, por lo tanto, es la ausencia o debilidad de esos actores lo que hace necesaria en primer lugar la presión externa. En segundo lugar, las relaciones laborales son una de las instituciones nacionales más políticas, y seguramente habrá que esperar que haya resistencia a las presiones externas, y no solamente en casos de violaciones sistemáticas de los derechos laborales básicos.

Así, el fortalecimiento y la democratización de los actores locales tendrán que estar en el centro de todos los esfuerzos por utilizar presiones externas para mejorar la observancia de los derechos laborales básicos. La presión que provenga de afuera puede apoyar, pero no sustituir los esfuerzos nacionales para fortalecer los derechos laborales.

Las disposiciones sobre derechos laborales no pueden resolver los problemas mayores del orden económico mundial, especialmente si permanecen como agregados –en gran medida rechazados– de un programa de liberalización. El movimiento internacional del trabajo debe seguir impulsando reformas coherentes en todos los ámbitos, y hacerlo desde una perspectiva de justicia mundial.

2.

La imposibilidad de establecer un régimen internacional de derechos laborales

El debate sobre las normas laborales internacionales se retrotrae a principios del siglo XIX. Ya en 1833, la idea de que las reglamentaciones del mercado laboral nacional recientemente establecidas podían verse afectadas por la competencia del mercado mundial, llevaron a un miembro del Parlamento británico, Charles Frederick Hindley, a sugerir un tratado internacional en materia de horas de trabajo. En 1919, guiados por la idea de que la injusticia social es una causa mayor de guerras y revoluciones, los negociadores de la paz de Versalles aceptaron la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Hasta hoy, la OIT tripartita (con representantes de los gobiernos miembros, organizaciones de empleadores y de sindicatos) ha redactado y aprobado 182 convenios sobre normas laborales, con más de 6.300 ratificaciones de los 175 Estados miembros (*datos actuales en: <http://www.ilo.org>*).

El preámbulo de la constitución de la OIT se refiere explícitamente a la relación entre las normas sociales y la competencia internacional: «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». La OIT se ha basado sistemáticamente en el consenso, la acción voluntaria y la ayuda técnica como mecanismos para adoptar y aplicar convenios sobre normas sociales. La Conferencia Internacional del Trabajo anual adopta convenios que sólo son obligatorios para los Estados miembros que los ratifican. En 1998, la OIT adoptó una *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, que implica una obligación de todos los miembros de la OIT a respetar y promover ciertos derechos fundamentales aun cuando no hayan ratificado los conve-

nios. También se acordó la creación de un mecanismo de seguimiento, el cual siguió el modelo del mecanismo especial creado para el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, que se queda corto en cuanto a sanciones. En la discusión actual sobre normas sociales internacionales, el centro generalmente está puesto en los derechos laborales básicos siguientes, incorporados en la Declaración de 1998:

- ▶ El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (No. 87; 142 ratificaciones desde el 1 de enero de 2005; ver <http://www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm> para información actual), establece el derecho de todos los trabajadores y empleadores a formar y unirse a organizaciones de su elección sin autorización previa, y formula una serie de garantías para el libre funcionamiento de las organizaciones sin interferencia de las autoridades públicas.
- ▶ El Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (No. 98; 154 ratificaciones), ofrece protección contra la discriminación antisindical, protección a organizaciones de trabajadores y empleadores contra actos de interferencia mutua, y medidas que promuevan la negociación colectiva.
- ▶ El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (No. 29; 164 ratificaciones), exige la eliminación del trabajo forzado u obligatorio en todas sus formas. Se permiten algunas excepciones, como el servicio militar, el trabajo en prisión adecuadamente supervisado y situaciones de emergencia tales como guerras, incendios, terremotos y otras por el estilo.
- ▶ El Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (No. 105; 162 ratificaciones), prohíbe el uso de cualquier forma de trabajo forzado u obligatorio como forma de coerción o educación política, de castigo por la expresión de opiniones políticas o ideológicas, movilización de la fuerza de trabajo, disciplina laboral, castigo por la participación en huelgas, o discriminación.
- ▶ El Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (No.111; 160 ratificaciones), reclama políticas nacionales para eliminar la discriminación en el acceso al empleo, la capacitación y las condiciones de trabajo, por motivos de raza, color, sexo, religión, opiniones políticas, extracción nacional u origen social, y para promover la igualdad de oportunidades y tratamiento.
- ▶ El Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (No. 100; 161 ratificaciones), reclama igualdad de pago para mujeres y hombres por trabajo de igual valor.
- ▶ El Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (No. 138; 135 ratificaciones), apunta a la abolición de la mano de obra infantil, estipulando que el mínimo de edad para la admisión al empleo no será menor a la edad de culminación del ciclo escolar obligatorio.
- ▶ El Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 2000 (No. 182; 150 ratificaciones), si bien no suplanta de forma alguna el Convenio No. 138, prioriza resolver el trabajo infantil en sus formas más extremas, tales como todas las formas de esclavitud, la utilización, búsqueda u oferta de un niño para prostitución; y el trabajo que tiene probabilidades de dañar la salud, seguridad o moral de los niños.

La mayoría de esos convenios de la OIT han alcanzado el estado de derechos humanos aceptados universalmente. Han sido reafirmados en numerosos tratados y declaraciones internacionales, por ejemplo, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995. Sin embargo, en ningún momento la OIT ha sido capaz de asegurar la aplicación efectiva de sus convenios con los mecanismos que tiene a su disposición. Ha habido por lo tanto varios intentos de establecer disposiciones en materia de derechos laborales multilaterales más aplicables.

Ya en 1948, el proyecto de constitución de la incipiente Organización Internacional del Trabajo (OIT) incluyó un vínculo explícito, aunque vago, entre comercio y normas sociales, en el Capítulo II, Artículo 7. En el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) no se incluyó una disposición

sobre derechos laborales de ese tipo; meramente se extendió a los estados miembros, en el inciso (e) del Artículo XX, el derecho a discriminación contra productos fabricados con mano de obra carcelaria. A partir de 1953, los Estados Unidos propusieron reiteradamente disposiciones sobre derechos laborales para el GATT, y luego para la OMC, pero las propuestas no concitaron el apoyo de los países en desarrollo. En cambio, los Estados Unidos comenzaron, en la década de 1980, a introducir disposiciones sobre derechos laborales en su legislación comercial y en los acuerdos comerciales bilaterales. En la década de 1990, la Unión Europea –que ha apoyado a un grupo de trabajo sobre derechos laborales en la OMC y aumentó la cooperación entre la OIT y la OMC– introdujo disposiciones sobre derechos laborales en su programa comercial. En parte, esos esfuerzos fueron un resultado del renovado apoyo del movimiento laboral internacional a una disposición en materia de derechos laborales en el GATT/OMC y otros acuerdos comerciales.

En un intento por reiniciar el debate después del fracaso de las propuestas de derechos laborales en las conferencias ministeriales de la OMC, los actores de la sociedad civil aumentaron sus esfuerzos para presionar a las empresas transnacionales a que individualmente adoptaran los llamados códigos de conducta, que comprometerían voluntariamente a las compañías a respetar distintos conjuntos de derechos laborales. En la década de 1970 hubo esfuerzos multilaterales para establecer esos códigos de conducta por parte de la OIT y la OCDE, pero nunca recibieron un apoyo serio por parte de compañías o gobiernos. Recientemente se han reformado y reactivado las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y ahora contribuyen –aunque sea

marginalmente– a mejorar las normas laborales. Hasta ahora, sin embargo, no se ha establecido un régimen multilateral de derechos laborales viable. De hecho, las tendencias dominantes parecen tener efectos contrarios. Por ejemplo, la reforma de las Directrices de la OCDE recién se produjo en el contexto de los intentos por establecer un Acuerdo Multilateral de Inversión (AMI), que se argumentaba habría funcionado con fines opuestos a los de las directrices. Si bien el AMI no tuvo andamio, los países de la OCDE se han ocupado de establecer en las negociaciones bilaterales protecciones amplias para los inversionistas, protegiéndolos de interferencias del gobierno. Ni los Estados Unidos ni la Unión Europea han formulado una estrategia clara para vincular los derechos laborales con la inversión extranjera directa.¹ Esto es especialmente problemático debido a la creciente importancia de las operaciones de relocalización (*offshore*).

Recientemente también parece haber falta de presión pública para aplicar la innumerable diversidad de códigos de conducta «voluntarios». Tal vez ya pasó el punto más alto del conocido movimiento contra los talleres en pequeña escala que trabajan en condiciones de gran explotación (también conocidos como *sweatshops*).² Además, algunos observadores han detectado una cierta «fatiga de control» de parte de los gerentes de fábricas de los países en desarrollo, obligados por los múltiples programas de derechos laborales de las transnacionales occidentales.³ Por otro lado, diversos sindicatos y Federaciones Sindicales Mundiales han podido negociar los llamados Acuerdos Marco Internacionales con empresas transnacionales. Un Acuerdo Marco Internacional es una versión contractual de un código de conducta; sin embargo, la mayoría de dichos acuerdos se han firmado con

1 Susan Ariel Aaronson, 2003: «Corporate Social Responsibility in the Global Village: The British Role Model and the American Laggard», en: *Business and Society Review*, 108:3, 309–338. En la Unión Europea, los acuerdos de inversión específicos son aún competencia de los Estados miembros. En los Estados Unidos hay disposiciones laborales en los 34 tratados bilaterales de inversión, pero no han sido utilizados.

2 Christoph Scherrer, Thomas Greven (2001): «Global Rules for Trade: Codes of Conduct, Social Labeling and Workers' Rights Clauses», Münster: Westfälisches Dampfboot.

3 Kimberly Ann Elliott, 2004: «Labor Standards, Development, and CAFTA», Institute of International Economics, International Economics Policy Briefs, No. PB04–2, Washington, D.C., 9 de marzo.

compañías europeas, mientras que las transnacionales estadounidenses, japonesas y coreanas no los han secundado. Además, los Acuerdos Marco Internacionales no tienen el mismo estatus que los acuerdos de negociación y las Federaciones Sindicales Mundiales carecen de los recursos como para hacer aplicar dichos acuerdos en la cadena productiva, de manera de abarcar a los abastecedores y subcontratistas. En el Parlamento europeo hay quienes han propuesto normas mínimas para códigos de conducta y programas de etiquetado social –en los cuales la Unión Europea o la OIT cumplirían alguna función– pero en su Documento Verde de 2001 sobre responsabilidad social de las empresas, la Unión Europea rechazó un enfoque regulador, poniendo énfasis, en cambio, en la importancia de los esfuerzos voluntarios.

Aun así, ha habido cierto avance. Un número creciente de acuerdos comerciales incluyen referencias a los derechos humanos, algunas de naturaleza «liviana» («afirmando», «reconociendo», o «declarando»), otras con condicionamientos «más firmes». Sin embargo, habrá que ver si las referencias a los derechos humanos generales implicarán avances para los derechos o normas laborales específicas, que son mencionadas en muchos menos acuerdos. También, algunos gobiernos de países en desarrollo consideran ahora a los derechos laborales como una especie de factor de presión en las negociaciones bilaterales, intercambiando los compromisos por avanzar en este ámbito por concesiones en otros. Esta podría ser una estrategia viable, ya que la Unión Europea (y en cierta medida los Estados Unidos) subrayan que las normas sociales y laborales deben instalarse «sin proteccionismo».⁴

Recientemente también ha habido avances en los derechos laborales internacionales en el Ban-

co Mundial. Hay un consenso creciente, en parte debido a un estudio de Werner Sengenberger (que reforzó los resultados de un estudio de la OCDE de 1996 y varios estudios de la OIT y el Banco Mundial) indicando que los derechos laborales básicos pueden ser beneficiosos para el desarrollo porque el respetarlos se traduce en una distribución más equitativa de los ingresos.⁵ Sin embargo, la libertad de asociación sigue siendo controvertida. Y si bien el Banco Mundial ahora apoya oficialmente la promoción de todos los derechos laborales básicos, su política operacional en gran medida equivale a una «recomendación de facto de violar» esas mismas normas. No hay prácticamente condicionamientos, excepto por dos organismos del Banco Mundial, la CFI (Corporación Financiera Internacional) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por su sigla en inglés) que exigen la prohibición de la mano de obra infantil y forzada como condición regular para la concesión de préstamos. No obstante, a menudo las condiciones de préstamo parecen funcionar en la dirección opuesta porque equivalen a recomendaciones para reducir los niveles salariales o aumentar la flexibilidad del mercado laboral. Los sindicatos han exigido al Banco Mundial y a otros organismos internacionales que mejoren su coherencia en términos de la promoción de los derechos laborales.⁶

En febrero de 2002, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, de la OIT, publicó su informe final («Por una globalización justa: crear oportunidades para todos»)⁷ El centro del informe está puesto en la importancia del trabajo decente, normas más justas para la economía mundial, y gobernanza mundial efectiva. Sin embargo, la OIT nuevamente se abstuvo de proponer mecanismos ejecutables vinculados con el comercio.

4 Comisión Europea, 2003: «La globalización en beneficio de todos. La Unión Europea y el comercio mundial», Bruselas: Comisión Europea, 17–20.

5 Werner Sengenberger, 2002: «Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards. A Discussion Paper». Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

6 Peter Bakvis, 2002: «Labour Standards and Development». ICFTU Presentation to World Bank Conference on Development Economics, Oslo, 25 de junio.

7 ver <http://www.ilo.org>

3.

Los límites de los instrumentos unilaterales de derechos laborales

Los Estados Unidos y la Unión Europea (así como Canadá) se están apartando de los programas de preferencias comerciales unilaterales y priorizando los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, es decir, se dirigen a relaciones más recíprocas. Esto, de alguna manera, ha implicado una pérdida de fuerza con relación a los derechos laborales, ya que no existe una evaluación anual del estado de la situación en los países participantes. Por otro lado, el poder de los programas unilaterales también se ha reducido debido a los bajos aranceles del GATT y el crecimiento de los acuerdos comerciales bilaterales.

3.1. Disposiciones unilaterales sobre derechos laborales de los Estados Unidos: conceptos básicos

El Sistema Generalizado de Preferencias

Los Estados Unidos son el único país que prioriza los derechos de los trabajadores so-

bre los derechos humanos en general, en lo que al lenguaje legislativo específico respecta. La disposición sobre derechos laborales más importante del derecho comercial estadounidense es la disposición del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). El SGP ofrece acceso preferencial (en la mayoría de los casos libre de derechos) al mercado de los Estados Unidos para una amplia gama de productos provenientes de países en desarrollo que reúnan las condiciones necesarias. Desde 1984, la observancia de los derechos laborales ha sido una de las diversas condiciones exigidas (las llamadas prácticas de países). Puede negarse el acceso preferencial «si algún país no ha tomado o no está tomando medidas para garantizar a los trabajadores del país (incluso de zonas designadas de ese país) los derechos laborales reconocidos internacionalmente». Pueden obtener beneficios en parte o en su totalidad. No obstante, el presidente puede suspender la disposición por razones de interés económico nacional.

Los «derechos de los trabajadores reconocidos internacionalmente» se definen de la manera siguiente: el derecho de asociación, el derecho de organizarse y negociar colectivamente, la prohibición sobre la utilización de toda forma de trabajo forzado u obligatorio, la minoría de edad para el empleo de menores, y condiciones de trabajo aceptables con respecto a salario mínimo, jornada de trabajo y seguridad y salud en el trabajo. Esta definición, que va más allá de la Declaración de la OIT respecto de las condiciones de trabajo, pero tiene menos alcance que ella en términos de discriminación, fue la definición estándar de los derechos laborales de las propuestas de Estados Unidos hasta hace poco.

La disposición en materia de derechos laborales del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos es la disposición clave entre las aplicadas unilateralmente por los Estados Unidos; primero, porque el SGP es el mayor programa de preferencias; segundo, porque ofrece participación pública (trascendiendo grupos con un interés económico propio) a través de un proceso de peticiones y como mínimo una audiencia pública anual; y tercero, porque varias otras disposiciones unilaterales de derechos laborales se han vinculado con el tiempo a las determinaciones realizadas en el marco del proceso de revisión del SGP.

El proceso administrativo es cuasi judicial. El Representante Comercial de los Estados Unidos dirige un comité intergubernamental, el Subcomité de Políticas de Comercio del SGP, que invita a las partes interesadas a presentar peticiones sobre violaciones de los derechos laborales. Después de un proceso de audiencias, el comité define si acepta una petición e inicia un proceso de revisión. Después de esta investigación, el Comité decide si suspende la elegibilidad, si retira parte de los beneficios o si culmina o continúa con la revisión. Debido a que en la ley hay varias disposiciones vagas,

la administración de los Estados Unidos conserva una discrecionalidad casi total, si bien generalmente tiene que justificar sus decisiones. La estructura inter-organismos del proceso tiene como resultado una negociación entre distintos organismos, en la que el Departamento de Trabajo en general apoya a los peticionantes y el Representante Comercial se opone. El Departamento de Estado, que elabora informes anuales sobre la situación de los derechos laborales en todos los países, a menudo presenta consideraciones generales de política exterior.

El SGP ha caducado varias veces a lo largo del curso de su existencia, en gran medida porque no hay un gran caudal electoral que apoye su renovación en los Estados Unidos. El 6 de agosto de 2002 se renovó su autorización hasta el 31 de diciembre de 2006. Algunos argumentan que el SGP pierde pertinencia debido a los aranceles bajos del GATT, el creciente número de acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio, y otras legislaciones comerciales preferenciales.⁸ En términos de disposiciones en materia de derechos laborales, hay quienes argumentan que los beneficios del SGP siguen siendo muy importantes para algunos exportadores, y que por lo tanto todavía hay una influencia considerable. Incluso la amenaza de una pérdida de beneficios para una parte importante del sector exportador puede obligar a los gobiernos a que actúen en favor de los derechos laborales.

En otra legislación comercial preferencial de los Estados Unidos hay disposiciones sobre derechos laborales similares que están o estuvieron vinculadas a la aplicación de la disposición del SGP, entre otras, la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA, por su sigla en inglés), las Enmiendas a la Ley de la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC) y la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (ver *infra*). Recientemente

8 Congressional Research Service, 2004; Generalized System of Preferences, CRS Report for Congress, 97-389 E, 6.

te, la Ley de Asociación Comercial entre Estados Unidos y la Cuenca del Caribe (CBTPA)/Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI) renovó la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1983/Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que también estaba vinculada a la disposición sobre derechos laborales del SGP. Según el congresista Sander Levin, este vínculo se debilitará por la negociación del Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA, por su sigla en inglés; ver *infra*).⁹

Ley de Crecimiento y Oportunidades para África

La *Ley de Crecimiento y Oportunidades para África* (AGOA, por su sigla en inglés), de 2000, enmendada y renovada el 6 de agosto de 2002 (AGOA II), brinda preferencias comerciales por encima del SGP, incluso, por ejemplo, prendas de vestir, para 36 países subsaharianos que reúnan los requisitos para ser incluidos. Los candidatos están obligados a observar los derechos humanos, y específicamente los derechos de los trabajadores. Según el Capítulo 104 de la AGOA, los países incluidos deben proteger «los derechos laborales reconocidos internacionalmente, en especial el derecho de asociación, el derecho a organizarse y negociar colectivamente, la prohibición sobre la utilización de cualquier forma de mano de obra forzada u obligatoria, minoría de edad para el empleo infantil, y condiciones aceptables de trabajo con respecto a salarios mínimos, jornada laboral y seguridad y salud en el trabajo».

En realidad hay dos oportunidades para promover los derechos laborales en la AGOA. En primer lugar, el presidente tiene la autoridad de designar a los países que pueden ser incluidos, si están «decididos a establecer, o están realizando avances constantes para esta-

blecer... la protección de los derechos humanos y los derechos laborales; y la eliminación de ciertas prácticas en materia de trabajo infantil».¹⁰ En segundo lugar, una vez aceptados en el programa, los países tienen que continuar respetando los derechos de los trabajadores (Artículo 104). En caso de violaciones de los derechos humanos, competen las decisiones realizadas en el marco de la disposición sobre derechos laborales del SGP, es decir, si a un país se le niegan beneficios del SGP, también perderá beneficios de la AGOA. Los críticos han argumentado que, al igual que el condicionamiento de los miembros de CBERA/CBI de 1983, se esperan escasos avances después de otorgada la condición de miembros debido a consideraciones en materia de política exterior y/o política interna. Después de todo, los beneficios extendidos a países subsaharianos son el resultado de presiones internas de miembros afroamericanos del Congreso –aun cuando muchos de ellos trataron de que se aplicaran disposiciones más firmes en materia de derechos laborales– y reflejan prioridades de política exterior.

Otras disposiciones de derechos laborales en la Ley de Comercio de los EE.UU.

Hay varias otras disposiciones sobre derechos laborales en la legislación estadounidense que no han sido tan consecuentes. La Ley sobre la abolición del trabajo forzado infantil de 1997, prohíbe la importación de bienes fabricados por trabajadores menores sometidos a servidumbre, pero no queda claro –incluso para los legisladores que la promueven– cómo es aplicada realmente por la Aduana de los Estados Unidos.¹¹ Como parte de la lucha contra el trabajo infantil, en 1999 el Presidente Clinton ordenó al gobierno que no comprara bienes fabricados con las peores formas de trabajo in-

9 Sander Levin, citado en: Michael Allen, 2003: A European–American Dialogue on Trade Agreements and Core Labor Standards. Mesa Redonda organizada por la Fundación Friedrich Ebert y Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1–2 de diciembre.

10 Citado en: Campaña Ropa Limpia, 2002: Africa Report (<http://www.cleanclothes.org>) [septiembre de 2004].

11 Robert M. Stern, 2003: «Labor Standards and Trade Agreements, Research Seminar in International Economics», Universidad de Michigan, Discussion Paper No. 496, 19.

fantil. Tuvo que excluir a México y Canadá de su Orden Ejecutiva, que obliga solamente al gobierno federal, porque las normas del TLCAN no permiten esas protecciones.¹² El Artículo 301(d) de la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974, enmendada en 1988, estipula que la persistente negación de los derechos laborales reconocidos internacionalmente, constituye una práctica comercial injustificable. Esas prácticas comerciales desleales son pasibles de acción en la medida que constituyan una carga al comercio de los Estados Unidos o una restricción al mismo (Art. 301(b)(1)). Las partes interesadas pueden hacer un petitorio al gobierno de los Estados Unidos para que tome medidas, que pueden adoptar la forma de sanciones comerciales. El Representante Comercial tiene luego 45 días para decidir si investiga o no el asunto. Las empresas han presentado con frecuencia petitorios amparados en el Art. 301 con relación a violaciones de los derechos de propiedad intelectual. Si bien a menudo contemplan una petición 301, el movimiento laboral estadounidense hasta ahora ha presentado únicamente una petición relativa a derechos laborales.

En marzo de 2004, la AFL-CIO presentó un petitorio solicitando la adopción de medidas contra China debido a la sistemática represión de los derechos de los trabajadores. Específicamente, argumenta el petitorio, el sistema chino de control interno de pasaportes («hukou», es decir, «registro familiar») ha implicado que una cifra estimada de 150 millones de trabajadores chinos emigre de la zona en la que están registrados, en busca de trabajo fabril y en una posición negociadora muy débil. Se les niegan los derechos básicos, sufren condiciones de trabajo horribles en términos de la jornada laboral y la seguridad y sa-

lud en el trabajo, suelen retenerles los salarios, etc. «Los únicos límites reales a los salarios y jornadas de las fábricas chinas son los límites fisiológicos y psicológicos de las mujeres y hombres jóvenes que trabajan en ese sector». El petitorio argumenta además que este «patrón persistente de negación de los derechos y normas laborales» constituye una carga importante para la economía de los Estados Unidos, específicamente del sector manufacturero, que produce un costo de entre 268.345 y 727.130 puestos de trabajo reales y potenciales debido a una alteración del abastecimiento por la oferta de mano de obra artificialmente barata (estimaciones basadas en diversos modelos económicos).¹³

3.2 Disposiciones unilaterales en materia de derechos laborales: aplicación y eficacia

El caso de China – Art. 301

En abril de 2004 la administración de George W. Bush rechazó el petitorio de la AFL-CIO por el Art. 301 con relación a las violaciones sistemáticas de los derechos laborales por parte de China, apenas antes de que venciera el plazo. En lugar de iniciar una investigación por el Art. 301 que podría provocar sanciones comerciales, el Representante Comercial de los Estados Unidos iniciará su propia investigación, que la AFL-CIO considera «no obligatoria» y que no es tomada en serio.¹⁴ Varios grupos empresariales habían presionado en la Casa Blanca para que se rechazara el petitorio.¹⁵ El hecho de que una administración republicana generalmente asociada con los intereses de las grandes empresas no pudiera evitar la «utilización simbólica de la política» que implica comenzar una investigación

12 AFL-CIO, 2003a: «Time to Choose: Good Jobs and Strong Communities or NAFTA Times Ten? Workers and the Free Trade Area of the Americas», Washington, D.C., 8.

13 AFL-CIO, 2004a: Section 301 Petition of the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization Before the Office of the United States Trade Representative, Washington, D.C., 16 de marzo. Un artículo sobre China del semanario alemán *Der Spiegel* (octubre 2004), también documentó la grave situación de los trabajadores migrantes.

14 AFL-CIO 2004b: Statement by AFL-CIO President John J. Sweeney on Bush Administration's Decision to Turn Down the AFL-CIO Petition on China's Workers' Rights Violations, Washington, D.C., 28 de abril.

15 Aerospace Industries Association et al., 2004: Letter to the President, 7 de abril.

fuera del marco del Art. 301, demuestra no solamente que las consideraciones en materia de derechos laborales no pueden ser ignoradas flagrantemente frente a pruebas de violaciones graves, sino también que resulta claro que la política exterior y las consideraciones comerciales siguen dominando los procesos políticos con independencia de esas pruebas. Hay una importante cuota de interés político en los Estados Unidos para apoyar los derechos laborales —a la que en este caso se suman varias fuerzas contrarias a China— pero ni se acerca a la fuerza que tiene el grupo de presión comercial.

El Sistema Generalizado de Preferencias

Como en el caso de la disposición sobre derechos laborales del Art. 301, la aplicación de la disposición del SGP queda en manos del poder discrecional de la administración. Desde el principio, diversas administraciones se han negado a estudiar numerosos petitorios, aduciendo que no se había suministrado «nueva información». Han identificado que numerosos países estaban «adoptando medidas» para implementar derechos laborales reconocidos internacionalmente y han suspendido o excluido únicamente a los países que debían ser presionados por razones de política exterior sin vinculación con el tema (por ejemplo, Nicaragua, Rumania y Paraguay en 1987, y Chile en 1988).¹⁶

El proceso de evaluación se hizo más efectivo durante la primera presidencia de Bush. Una dificultad jurídica para las prácticas de evaluación anteriores, un cambio de personal en el subcomité responsable del proceso de evaluación, y manipulaciones políticas a favor del TLCAN pueden haber contribuido a este cambio. Durante el mandato del Presidente Clinton se presentaron pocos petitorios. Durante varios años no se aceptaron nuevos petitorios, o su aceptación fue demorada porque el programa del SGP se había prolongado por razones

presupuestales. Si bien siempre se volvían a autorizar los beneficios con carácter retroactivo, ese año se perdió la oportunidad de presentar petitorios en función de derechos laborales. Durante la administración Clinton, los peticionantes recibieron un mejor tratamiento, es decir, se aceptó evaluar un porcentaje mayor de los escasos petitorios presentados, y el Subcomité del SGP realizó un esfuerzo mayor para explicar sus decisiones. De hecho, sin embargo, las consideraciones estratégicas de política exterior todavía dominaban el proceso de adopción de decisiones. La administración recurrió a una serie de innovaciones de política que no ejercieron demasiada presión en los países en desarrollo beneficiarios ni alejaron del todo a los peticionantes. Por ejemplo, se demoraron las decisiones acerca de aceptar petitorios para evaluación. En efecto, en el caso de Malasia fueron demorados hasta que el país fue sacado del programa en 1996 debido a su creciente competitividad. La evaluación de Indonesia fue «suspendida» en febrero de 1994 por una intervención del Consejo de Seguridad Nacional, y en su lugar se instaló una política de diálogo. En 1996, el Subcomité del SGP recomendó que se retiraran los beneficios a Pakistán únicamente para los productos fabricados con mano de obra infantil. Mucho peticionantes criticaron la reticencia de la administración a retirar los beneficios. Argumentaron que la amenaza de retiro perdería credibilidad en la medida que nunca fuera llevada a la práctica. La experiencia demostró que los gobiernos suelen hacer promesas cuando están siendo evaluados, pero no las cumplen una vez terminada la evaluación. Durante la administración de George W. Bush, el Representante Comercial rechazó la mayoría de los petitorios del SGP. Podría argumentarse que fue en parte porque el Representante Comercial a menudo procuraba negociaciones referidas a acuerdos bilaterales de libre comercio con los mismos países a la vez, de manera que hubiera sido políticamente embarazoso aceptar los petitorios sobre derechos de los

¹⁶ Henry J. Frundt, 1998: Trade Conditions and Labor Rights. U.S. Initiatives, Dominican and Central American Responses, Gainesville et al.: Universidad de Florida.

trabajadores. De hecho, sin embargo, el Representante Comercial continuó con las negociaciones de libre comercio aun con países que enfrentaban evaluaciones por violaciones de los derechos laborales. Tal es el caso de Guatemala (el petitorio 2003 fue rechazado después de la evaluación inicial) y Swazilandia, que está siendo evaluada desde 2003.¹⁷ También está en curso una evaluación de los derechos laborales en Bangladesh.

Los críticos han sostenido que el gobierno de los Estados Unidos, independientemente de la persuasión política, no ha aplicado con rigor la disposición sobre derechos laborales del SGP, y por lo tanto también ha hecho caso omiso de las disposiciones vinculadas al mismo. Desde 1996, solamente se han suspendido los beneficios para Belarús, y es claro que esta suspensión —realizada en el año 2000— siguió consideraciones de política exterior.¹⁸ Otros críticos señalan utilizaciones discriminatorias y/o proteccionistas de la disposición. Un análisis de la aplicación de las disposiciones sobre derechos laborales en la legislación comercial de los Estados Unidos, específicamente en el Sistema Generalizado de Preferencias, de hecho confirma las críticas que a menudo se realizan en cuanto a que las disposiciones sobre derechos laborales pueden ser empleadas de manera discriminatoria. El gobierno de los Estados Unidos ha aplicado las disposiciones unilaterales sobre derechos humanos no tanto en función de una evaluación justa y coherente de las violaciones de los derechos laborales sino en consideración de intereses de política exterior y de política interna de los Estados Unidos. Esta subordinación de las decisiones sobre derechos laborales a objetivos de

política exterior, sin embargo, ha contribuido a que la disposición del SGP no haya sido utilizada de manera proteccionista, un hecho que ha sido demostrado por numerosos estudios empíricos.¹⁹ Merced a las perspectivas generales de libre comercio del gobierno de los Estados Unidos, a pocos países se les ha retirado sus beneficios comerciales.

Si es tan poco frecuente que se obtengan beneficios, la pregunta que surge es ¿pueden las cláusulas acerca de los derechos de los trabajadores lograr su objetivo, es decir, contribuir a mejorar las condiciones de trabajo? Varios estudios empíricos han revelado cambios pequeños pero positivos. La OCDE afirmó en su informe de 1996 sobre normas comerciales y laborales que los beneficios condicionados al respeto de las normas básicas «indujeron a un cambio positivo en la conducta de algunos países», y argumentó que la experiencia de los Estados Unidos obligó a la Unión Europea a añadir una disposición sobre derechos laborales a su SGP (*ver infra*).²⁰ Dos estudios de 1998 sobre países de América Latina demostraron que la presión basada en las investigaciones sobre derechos laborales en el SGP y/o el retiro de beneficios, ha producido cambios importantes.²¹ En otro estudio de 1998, basado en un análisis cuantitativo sin investigación de campo, Kimberly Elliott, del Instituto de Economía Internacional, argumentó que «... 30 casos terminaron divididos indistintamente entre el éxito y el fracaso».²² Basados en estudios de caso de Chile, Guatemala, Malasia, Indonesia, Pakistán y Belarús, Compa y Vogt llegaron a conclusiones muy positivas —y más que positivas— sobre los efectos de la cláusula sobre derechos laborales del SGP en la pro-

17 AFL-CIO, 2004c: The Bush Record on Shipping Jobs Overseas, Issue Brief, agosto, Washington, D.C.

18 CIO/SL/CMT/ETUC, s.f.: Trade Union Assessment of European Union Regulation on the Generalised Scheme of Preferences 2002–04, Bruselas.

19 Kimberly Ann Elliott, 1998: Preferences for Workers? Worker Rights and the U.S. Generalized System of Preferences, Washington, D.C.: Institute for International Economics. (Elliott 1998b: 9–11).

20 OCDE, 1996: Trade, Employment and Labour Standards. A Study of Core Workers' Rights and International Trade, Paris: OCDE.

21 Frundt 1998 [ob.cit]; Christoph Scherrer, Thomas Greven, Volker Frank (1998): Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel, Münster: Westfälisches Dampfboot.

22 Elliott 1998 [ob.cit].

moción de los derechos de los trabajadores en países beneficiarios.²³

Por supuesto hay voces de crítica también. En su estudio de caso de Bangladesh, Clay señaló los intereses en conflicto en los Estados Unidos entre inversionistas, asociaciones de trabajadores en Zonas Francas, y la AFL-CIO –que había presentado un petitorio ante el gobierno de los Estados Unidos– y concluyó que la presión del SGP no había tenido éxito.²⁴ Hay escépticos incluso dentro del Partido Demócrata, que en gran medida apoya al SGP. Jenny Bates, del Instituto de Política Progresista, de orientación centrista, argumenta que aún en caso de que haya un cambio positivo, no queda claro cuál ha sido la «motivación real».²⁵ Pero hasta quienes son críticos de las disposiciones sobre derechos laborales aceptan que tuvieron cierto éxito. Grossmann et al. señalan la nueva legislación aprobada en Swazilandia y Tailandia en cuanto a la amenaza de retiro de los beneficios –que, a la larga, demostró ser insuficiente en el caso de Swazilandia.²⁶ En resumen, la evidencia demuestra que tanto el proceso de evaluación de los derechos laborales como la amenaza de retiro de beneficios tienen escasos efectos pero en general positivos sobre la adhesión de los gobiernos a los derechos laborales.

No obstante, hay una advertencia importante. El éxito depende esencialmente de la existencia de actores nacionales tales como sindicatos, que puedan hacer un uso efectivo de la presión externa adicional.²⁷ Pero, por supuesto, esos actores fuertes a menudo no existen (y su ausencia es más bien tanto el resultado como la razón de las violaciones de los dere-

chos laborales). Esto indica un dilema de las disposiciones sobre derechos laborales: hay menos posibilidades de que los sindicatos u ONGs más débiles se beneficien de ellas, y en los casos en que los derechos laborales se violan con frecuencia, es menos probable que la cláusula social sea efectiva.

La Ley de Crecimiento y Oportunidades para África

En varios países se ha utilizado el criterio de elegibilidad para promover la protección efectiva de los derechos de los trabajadores. Los Informes 2001 y 2002 de la *Ley de Crecimiento y Oportunidades para África* establecieron que varios países del África subsahariana han introducido reformas, incluso mejoras de los derechos humanos y laborales (medidas para combatir las peores formas de trabajo infantil) y ratificación de convenios de la OIT. La Oficina de Asuntos Laborales Internacionales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos brindó ayuda técnica. Este nuevo criterio, posiblemente basado en la experiencia positiva de la Unión Europea, por ejemplo en Pakistán (ver *infra*), puede, no obstante, estar en riesgo porque la referida oficina ha sido atacada permanentemente por la administración Bush y sobrevive únicamente por el apoyo del Partido Demócrata en el Congreso. Secundando las peticiones de sindicatos de trabajadores de los Estados Unidos, el Representante Comercial de los Estados Unidos presionó a Swazilandia para que cambiara su legislación laboral o de lo contrario se vería enfrentada al retiro de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias y a que no se le otorgue

23 Lance Compa, Jeffery S. Vogt, 2001: Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-Year Review, en: *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 22, No. 2/3.

24 Lisa Clay, 2001: The Effectiveness of the Worker Rights Provisions of the Generalized System of Preferences: The Bangladesh Case Study, en: *Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol. 11, No. 1, 175–201.

25 E.g. Jenny Bates, 2000: *International Trade and Labor Standards*, Progressive Policy Institute, Policy Report, abril.

26 Harald Grossmann, Matthias Busse, Deike Fuchs, Georg Koopmann, 2002: *Sozialstandards in der Welthan-delsordnung*, Baden-Baden: *Nomos*, 63.

27 María Lorena Cook, 2004: *International Labor Standards and Domestic Labor Advocates: Unions, Labor Reform, and Workers' Rights in Latin America*, Paper presented at the Conference on Transnational Labor Contention, Universidad de Cornell, April 9–11; Volker Frank, 1999: *Die Durchsetzung internationaler Sozialstandards – Erfolgsbedingungen von Sozialklauseln*, en: *Peripherie*, No. 75.

la condición de ser elegida para la *Ley de Crecimiento y Oportunidades para África*.²⁸ Después de varios años de negarle a Côte d'Ivoire acceso a los beneficios de la *Ley de Crecimiento y Oportunidades para África* y de pedir mejoras, el Representante Comercial de los Estados Unidos reconoció en 2003 que había habido avances suficientes en la protección de los derechos de los trabajadores. Específicamente, se resolvió con mayor eficacia el problema de la mano de obra infantil forzada y de riesgo en el sector del cacao, y se elaboró legislación conforme a las normas de la OIT.²⁹ Fue así que en 2003 se otorgaron los beneficios, a pesar de las protestas de los activistas de derechos humanos y laborales de los Estados Unidos acerca de los efectos limitados de las reformas, que tan sólo cubrían parte del sector exportador.

En diciembre de 2003, la administración estadounidense dispuso que la República Centroafricana y Eritrea perderían los beneficios derivados de la *Ley de Crecimiento y Oportunidades para África* porque «habían retrocedido en los avances hacia una economía basada en el mercado, el imperio de la ley y los derechos de los trabajadores».³⁰ Como han sostenido los críticos, con frecuencia las violaciones de los derechos laborales parecen importar solamente cuando están agregadas a otros factores que merecen la adopción de medidas, y cuando no afectan consideraciones de política exterior. Ambos países son pequeños y relativamente insignificantes, por ejemplo, en la «guerra contra el terrorismo».

3.3 Disposiciones unilaterales de la UE sobre derechos laborales: conceptos básicos

La mayoría de los países que comercian con la Unión Europea (UE) reciben cierta forma de

preferencias arancelarias unilaterales o son parte de un acuerdo de libre comercio con la UE. Únicamente los Estados Unidos, Canadá, Japón, Nueva Zelandia, Australia y Taiwán tienen la condición de nación más favorecida (NMF) según el GATT, y únicamente Corea del Norte tiene un estatus menor al de NMF.³¹ Tanto los sistemas de preferencia unilateral (el Sistema Generalizado de Preferencias y el Acuerdo de Cotonou, con los estados llamados ACP) como los acuerdos bilaterales, contienen disposiciones sobre derechos humanos, algunas con referencia explícita a los derechos laborales básicos.

Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

El Sistema Generalizado de Preferencias ofrece acceso libre de impuestos al mercado de la Unión Europea, o con aranceles reducidos, para una gama de exportaciones provenientes de los países en desarrollo. Esas preferencias no recíprocas son posibles por la llamada «cláusula habilitante» del GATT-OMC. El Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea se aplica en mayor medida a países de América Latina, Asia, Europa central y del este, y la Mancomunidad de Estados Independientes. También se aplica a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que, no obstante, también reciben acceso preferencial conforme al Convenio de Cotonou (ver *infra*). En el Sistema Generalizado de Preferencias, esos países pueden recibir acceso preferencial para productos no comprendidos en el acuerdo de Cotonou (principalmente agrícolas).

Actualmente, el Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea consiste en cinco acuerdos diferentes: acuerdos generales, acuerdos sobre incentivos especiales para los derechos laborales, acuerdos sobre incentivos especiales para el medio ambiente, acuerdos

28 Campaña Ropa Limpia 2002 [ob.cit], 10.

29 U.S. Trade Representative, 2003: Comprehensive Report of the President of the United States, U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act.

30 American Apparel and Footwear Association, 2004: International Trade Update, enero.

31 Bob Deacon, 1999: Socially Responsible Globalization: A Challenge for the European Union, Report prepared for the Ministry of Social Affairs and Health of Finland, 44.

sobre incentivos especiales para los países menos adelantados (PMA), y acuerdos especiales para los esfuerzos en el combate de las drogas. Entre los otros acuerdos especiales, los destinados a la protección de los derechos laborales se aplican solamente a «productos sensibles», pues los productos no sensibles ya tienen condición de libre de impuestos.

La primera disposición sobre derechos laborales, establecida en 1995, fue de carácter punitivo, similar a la SGP de los Estados Unidos. La Comisión Europea incluyó la prohibición de mano de obra forzada (Convenios de la OIT 29 y 105) como condición para recibir los beneficios del SGP. Esta disposición permitía que actores de la sociedad civil realizaran petitorios formales. El comité de SGP de la Comisión Europea, consistente en representantes de diversos Directorios, debía decidir entonces si el caso ameritaba una investigación.

Vigente desde el 1º de enero de 1998, la Unión Europea agregó luego al SGP una cláusula de incentivo al cumplimiento de los derechos laborales. Los países que apliquen y respeten la «sustancia de» los convenios básicos de la OIT sobre libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva y prohibición del trabajo infantil, han podido desde entonces solicitar preferencias arancelarias adicionales. No se incluyó la no discriminación, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, a pesar de las presiones de la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC, por su sigla en inglés), ni tampoco las condiciones generales de trabajo, un criterio que, esta vez, difirió del de los Estados Unidos.

Los observadores sindicales criticaron que la reforma de 1998 del SGP también incluyera incentivos arancelarios adicionales para once países latinoamericanos «comprometidos activamente en el combate a la producción y exportación de drogas», a pesar de que entre esos países figuraban varios con problemas graves en materia de derechos laborales.³² Lo mismo

pasó con Pakistán, que se añadió a esta lista de países a partir del 1º de enero de 2002. Sin embargo, como parte de la regulación del SGP de 2001 para el periodo 2002–2004, los países que deseen recibir incentivos especiales por combatir la producción y el tráfico de drogas, también serán supervisados en cuanto a las normas laborales básicas y el medio ambiente.

La reglamentación de 2001 aumentó las preferencias para todos los países y simplificó las categorías de productos, dividiéndolos en productos «sensibles» y «no sensibles». También introdujo la iniciativa «Todo excepto armas» (EBA, por su sigla en inglés) como política para los países menos adelantados, que recibirán acceso libre de impuestos para todos los productos excepto armas (y bananas, arroz y azúcar, que serán gradualmente incluidos). Para estos países, pues, los incentivos en materia de derechos laborales no son aplicables. Para todos los demás países, los incentivos fueron aumentados a 5% y la cláusula ahora incluye la no discriminación. El inciso (2) del Art. 14 establece: «El régimen especial de estímulo a la protección de los derechos laborales puede concederse a los países que demuestren que aplican una legislación que incorpora las normas siguientes de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): números 29 y 105 sobre la eliminación del trabajo forzado u obligatorio, números 87 y 98 sobre la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva, números 100 y 111 sobre la eliminación de la discriminación en cuanto a empleo y profesión, números 138 y 182 sobre la eliminación real del trabajo infantil». Por otro lado, también se fortaleció el elemento punitivo de la disposición sobre derechos laborales: las violaciones de todos los derechos básicos ahora pueden provocar el retiro de los beneficios del SGP.

El procedimiento para obtener preferencias arancelarias adicionales es el siguiente: los gobiernos deben brindar información sobre su

32 CIOSL/CMT/ETUC, s.f. [ob.cit].

legislación laboral nacional así como sobre su aplicación y monitoreo. Tienen que comprometerse formalmente a supervisar la aplicación del acuerdo sobre incentivos especiales (inciso (1) del Art. 15). Las solicitudes son publicadas por la Comisión Europea en el Periódico Oficial de manera que las partes que tengan información pertinente –en los hechos significa el movimiento laboral internacional, las organizaciones de derechos humanos y los sindicatos del país respectivo– pueden presentar pruebas (inciso (1) del Art. 16). No se especifica el periodo para presentar las pruebas pero en la práctica –para solicitudes en el marco del antiguo SGP desde 1999– ha sido de 60 días. La Comisión luego se encarga de verificar la información suministrada por los países solicitantes (inciso (3) del Art. 16). Si la legislación nacional no cumple más la sustancia de los convenios básicos de la OIT o su aplicación ha dejado de ser efectiva, pueden suspenderse las preferencias adicionales (inciso 3a del Art. 26).

El proceso para el retiro de los beneficios del SGP es el siguiente: los actores de la sociedad civil pueden presentar información sobre violaciones de los derechos laborales en países beneficiarios. La Comisión Europea investiga y normalmente presenta un informe en el término de un año. Las constataciones de la OIT y las decisiones de los comités de la OIT «servirán» de base (inciso 1b del Art. 26). Con ello, la Unión Europea se basa más en la OIT. No obstante, no en todos los casos ha habido investigaciones o constataciones de la OIT (por ejemplo, en casos en que el país en cuestión no ha ratificado el respectivo convenio de la OIT).³³ El Consejo entonces decide en el término de 30 días. Con excepción de los casos relativos a mano de obra forzada, la Comisión

tiene entonces que observar la situación durante seis meses, lo cual le da al gobierno respectivo la posibilidad de remediar la situación o declarar su compromiso de remediarla. En el caso de que después del periodo de seis meses no hubiera habido tal declaración o no se hubiera remediado la situación, la Comisión propone retirar los beneficios. Las decisiones del Consejo sobre esto serán efectivas seis meses después de que, a menos que la situación sea mejorada –de manera que el gobierno respectivo tiene una última posibilidad de remediar la situación.³⁴ También está la posibilidad de un retiro temporal de los beneficios. En casos de «prácticas claramente inaceptables», cualquier acuerdo del SGP (general o especial) puede ser retirado temporalmente «en cualquier momento». Las razones posibles incluyen prácticas de esclavitud o mano de obra forzada y violación de los convenios básicos de la OIT sobre libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, entre otros.³⁵

Hasta las reformas de 2001, algunos observadores llamaron a la disposición sobre derechos laborales de la Unión Europea en el SGP una «mini cláusula social» porque era más limitada que el SGP de los Estados Unidos en sus elementos coactivos.³⁶ Actualmente se trata de un enfoque que ofrece incentivos sustanciales y amenaza con sanciones también sustanciales en caso de infracción. Habrá más reformas del SGP a partir de 2006, que incluirán la «aplicación plena de las normas laborales básicas en países beneficiarios».³⁷

Dificultades legales para los condicionamientos del SGP

Las disposiciones del SGP en materia de derechos laborales siempre han sido controver-

33 Martin Ölz, 2002: Die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation im Licht der neuen handelspolitischen Sozialklausel' der Europäischen Union, en: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 319–359.

34 Ibid., 329–330.

35 Comisión Europea, 2004a: The European Union's Generalised System of Preferences. GSP, Bruselas: Comisión Europea. Directorate General for Trade.

36 Stephen Gibbons, 1999: Labour Rights, the International Trading Regime and the Multilateral Institutions – a Broad View, Presentation at the EJDm Conference, 6–7 de marzo.

37 Comisión Europea, 2004b: Trade and Social Conditions (http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/social/index_en.htm), [julio de 2004].

tidas porque parecen violar la norma de no discriminación de la «cláusula habilitante» del GATT, que hizo posible los acuerdos preferenciales. Algunos economistas han calificado incluso a los sistemas del SGP como «esencialmente recíprocos» por sus «condiciones secundarias».³⁸

Recientemente, India impugnó el sistema del SGP de la Unión Europea de conceder reducciones arancelarias adicionales a países que adoptan medidas para contrarrestar la producción de drogas ilícitas en la OMC, argumentando que son incompatibles con el principio de Nación Más Favorecida del GATT y no justificados por la «cláusula habilitante», que exige la aplicación no discriminatoria de programas preferenciales no recíprocos. Un grupo especial de la OMC decidió que la disposición de la UE era efectivamente discriminatoria.³⁹ Si el órgano de apelación de la OMC la hubiera apoyado, esto hubiera tenido consecuencias negativas para los derechos laborales también (inicialmente, India había manejado ambas propuestas), e incluso para la disposición sobre derechos laborales del SGP de los Estados Unidos. Sin embargo, el órgano de Apelaciones de la OMC dispuso el 7 de abril de 2004, que los «miembros de la OMC pueden ser selectivos al escoger qué países en desarrollo pueden beneficiarse del trato especial en el marco de los programas del Sistema Generalizado de Preferencias, siempre y cuando no discriminen a los países con las mismas necesidades de desarrollo, financieras o comerciales a los que están destinados los beneficios», y que los requisitos de resultados sean objetivos, transparentes y no discriminatorios.⁴⁰ La «cláusula habilitante» permite que el trato di-

ferenciado «responda positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo».⁴¹ En términos de la importancia de la normativa para el condicionamiento de los derechos laborales, Robert Howse argumentó que «es alentador que el órgano de Apelación citara las condiciones que figuran en las preferencias laborales y ambientales de la Unión Europea como ejemplos de criterios objetivos y transparentes».⁴² Los «incentivos especiales» de la Unión Europea son claramente más «positivos» que la posible suspensión de las sanciones que aparecen en las disposiciones sobre derechos laborales tanto de la Unión Europea como de los Estados Unidos.⁴³

Esta discusión jurídica dentro de la OMC refleja un debate erudito y político en torno a la disposición sobre derechos laborales en el SGP de los Estados Unidos, que tuvo lugar en la década de 1980. El especialista en derechos humanos Philipp Alstom argumentó que constituía «unilateralismo agresivo», pero Pharis Harvey, de la Fundación Internacional de Derechos Laborales, una organización que ha presentado frecuentes petitorios, defendió esta práctica argumentando que el criterio de «incondicionalidad» de la cláusula NMF del GATT se refería a la compensación, pero que ningún país podría ser forzado a ofrecer preferencias arancelarias si un país beneficiario violara los derechos humanos fundamentales. Más recientemente, Ian Robinson ha discutido el «unilateralismo progresivo» como una política problemática pero útil porque puede ayudar a superar la resistencia de los «Estados autoritarios o con una democracia de baja calidad» al cambio democrático.⁴⁴ Como veremos, no

38 Arvind Panagariya, 2002: EU Preferential Trade Policies and Developing Countries, Center for International Economics, Universidad de Maryland.

39 Cleary Gottlieb, EC Trade Report, Bruselas, octubre–diciembre, 2003, 2–3.

40 International Trade Reporter, Current Reports, 8 de abril de 2004.

41 GATT, citado en: Andreas Blüthner, 2004: Welthandel und Menschenrechte in der Arbeit. The Compatibility of Human Rights at Work with the WTO–System, Frankfurt/M.: Peter Lang.

42 Robert Howse, 2004: Appellate Body Ruling Saves the GSP, at Least for Now, en: *Bridges*, No. 4, (www.ictsd.org), abril [julio de 2004].

43 Ibid.

44 Ian Robinson, 2000: Progressive Unilateralism? U.S. Unilateralism, Progressive Internationalism, and Alternatives to Neoliberalism, Foreign Policy in Focus Discussion Paper #3, 15 de noviembre.

obstante, hay un trato discriminatorio considerable en la puesta en ejecución de las disposiciones sobre derechos laborales, basado en gran medida en las prioridades de política exterior y el tamaño de los países socios. Así, las dificultades futuras para los elementos punitivos de las disposiciones sobre derechos laborales, son posibles.

Acuerdo Cotonou de la UE con los Estados ACP

El acuerdo de Cotonou, firmado el 23 de junio de 2000, en Cotonou, Benin, es un sucesor del conjunto de los llamados Convenios de Lomé que rigieron la ayuda para el desarrollo y las relaciones comerciales entre la Unión Europea y 78 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Los Convenios de Lomé, entre otras cosas, ofrecieron preferencias arancelarias unilaterales más allá del SGP. Por esto considero que el acuerdo de Cotonou debe ser considerado un programa «unilateral», por lo menos por ahora. Este acuerdo, que entró en vigor el 8 de junio de 2003, estará vigente durante 20 años, está abierto para revisión cada cinco años, pero será supervisado paso a paso por los llamados Acuerdos de Sociedad Económica (ASE), que serán negociados entre la Unión Europea y grupos de Estados o Estados individuales del ACP a efectos de trasladar la relación UE-ACP de la tradicional ayuda no recíproca para el desarrollo, a una mayor reciprocidad en el término de 20 años. Los primeros ASEs, referidos a comercio e inversión, pero también a cuestiones políticas y sociales, entrarán en vigencia después de un periodo de transición que finalizará el 31 de diciembre de 2007.

En el periodo posterior a la etapa de transición habrá tres grupos de países beneficiarios en el marco del acuerdo de Cotonou: el primer grupo contiene todos los PMA, no tan solo los PMA del ACP. Recibirán acceso no recíproco al mercado libre para «Todo excepto armas»

(Iniciativa EBA). El segundo grupo contiene Estados que no son PMA del ACP, que negocian ASEs, preferentemente en agrupaciones regionales, y el tercer grupo consiste en Estados ACP que no son PMA y que no pueden o no quieren negociar ASEs. Las alternativas para el último grupo serán evaluadas en 2004 y es muy probable que finalmente sean reducidos a la condición de SGP.

Lomé IV introdujo la cuestión de los derechos humanos como un «elemento esencial» de la cooperación, «lo que significa que toda violación podría provocar una suspensión parcial o total de la ayuda por parte de la UE».⁴⁵ El acuerdo de Cotonou que reemplazó a Lomé IV tiene cinco pilares: una dimensión política, enfoques participativos, reducción de la pobreza, un marco para la cooperación económica y comercial y una reforma de la cooperación financiera (es decir, ayuda). También incluye fuertes referencias a derechos humanos, y compromete a los «Partidos [para] hacerse responsable de promover y proteger todas las libertades y derechos humanos fundamentales, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales» (Artículos 9,13,26). Hay un mecanismo de revisión y la posibilidad de sanciones (Art. 96).⁴⁶ El Art. 9 reitera el respeto por los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza. «El incumplimiento de los elementos esenciales o del elemento fundamental puede finalmente provocar que un país enfrente la suspensión como medida de último recurso prevista respectivamente en los Artículos 96 y 97 del Acuerdo».⁴⁷

No obstante, es poco claro si se pueden utilizar esas disposiciones sobre derechos humanos para promover el respeto de determinados derechos laborales, aun cuando habrá «cooperación en sectores relacionados con el comercio tales como... el comercio y el traba-

45 Panagariya 2002 [ob.cit].

46 Emilie M. Hafner-Burton, 2004: Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression, próximamente en: International Organization, 20.

47 Der-Chin Horng, 2003: The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and Development Agreements, en: *European Law Journal*, Vol. 9, No. 5, 681.

jo».⁴⁸ En el preámbulo hay una referencia a «convenios pertinentes de la OIT», y el Artículo 50 incluye referencias expresas a los convenios básicos de la OIT 87, 98, 105, 182, 111. Las partes «reafirman [su] compromiso» y acuerdan «aumentar la cooperación» para el apoyo de esos convenios, y para la ejecución de la legislación laboral nacional. No obstante, no hay vínculos con los beneficios comerciales. En lugar de sanciones, el acuerdo prevé intercambio de información y ayuda técnica para mejorar la legislación nacional y su ejecución.⁴⁹ Tal vez debido al interés limitado en incentivos especiales dentro del SGP (ver *infra*), la Unión Europea no ha incluido beneficios acelerados o incentivos especiales para mejorar las prácticas relativas a derechos humanos en el acuerdo Cotonou, un hecho que sacará a muchos países del alcance del SGP a través de la negociación de los ASEs. Esas negociaciones comenzaron en setiembre de 2002. Los ASEs seguramente tomarán la forma de acuerdos entre la Unión Europea y grupos de países ACP vecinos, a efectos de fortalecer la integración regional, y abarcarán no solamente cuestiones comerciales sino también políticas.⁵⁰ Los críticos argumentan que si bien los ASEs son parte de un esfuerzo dirigido a la integración regional, su interés central está puesto en la integración del mercado.⁵¹ Dentro del movimiento laboral hay quienes argumentan que en los ASEs será necesario negociar disposiciones más específicas sobre derechos laborales.⁵² Para lograrlo, los sindicatos están exhortando al establecimiento de estructuras de cooperación tripartita y comités de consulta en países que se benefician de la negociación de ASEs.⁵³

3.4 Disposiciones unilaterales sobre derechos laborales en la UE: aplicación

La disposición de 1995, prohibición de mano de obra forzada, hasta ahora se ha hecho ejecutable una sola vez. Como corolario de un petitorio de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres—CIOSL (ICFTU, por su sigla en inglés y ETUC) en junio de 1995, la Comisión Europea inició una investigación con relación a Birmania (Myanmar) a principios de 1996. La investigación duró un año y produjo la suspensión de todos los beneficios del SGP, lo cual entraría en vigor en marzo de 1997. La mayoría de los observadores consideraron que era un caso obvio ya que Myanmar tenía antecedentes de prácticas sistemáticas de utilización de mano de obra forzada. La acción de la UE para que la OIT tomara medidas contra Myanmar estuvo precedida del impulso inicial proveniente de activistas de derechos humanos, no de sindicatos de trabajo.⁵⁴ Si bien la activista demócrata Daw Aung San Suu Kyi esperaba «un impacto en quienes participan en actividades comerciales con compañías extranjeras», y que las sanciones del SGP «serían muy importantes para acelerar las reformas democráticas», hasta ahora el avance ha sido muy escaso.⁵⁵ Las contradicciones en la política exterior y los móviles comerciales se hicieron obvias cuando la Unión Europea impugnó una decisión del Estado de Massachusetts de no comerciar (es decir, realizar contrataciones públicas) con compañías que actuaban en Birmania aun cuando en ese mismo momento estaba tomando medidas contra la propia

48 Panagariya 2002 [ob.cit].

49 Grossmann et al. 2002 [ob.cit], 61.

50 Comisión Europea, 2003 [ob.cit]: 16–17.

51 Carina van Rooyen, 2001: EU–Southern Africa Trade Relations and Poverty: Implications of the Cotonou Agreement. Paper presented at the Development Studies Association Conference, Universidad de Manchester, 10–12 Septiembre.

52 CIOSL 2002: The Spread of Bilateral Agreements, Position Paper, Bruselas: CIOSL, 1 de octubre.

53 Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), s.f.: Cotonou Agreement. Trade Union Report: ETUC, CIOSL y CMT.

54 Gay W. Seidman, 2002: Deflated Citizenship: Labor Rights in a Global Era. Paper presented at the American Sociological Association meeting, Chicago, 26 de agosto.

55 Transcript of Daw Aung San Suu Kyi's Video Address to the General System of Preferences' Hearings, Bruselas, Sept. 22, 1996 (<http://ibiblio.org/freeburma/assk/gsp.html>) [julio de 2004].

Birmania. Al final la OMC no tuvo necesidad de actuar ya que el Supremo Tribunal de los Estados Unidos declaró inconstitucional la ley de Massachusetts.

En el caso menos obvio de Pakistán, no se iniciaron investigaciones como consecuencia de un petitorio del ICFTU/ETUC sobre trabajo forzado infantil en junio de 1995, aún cuando lo pidió el Parlamento Europeo, «ya que la Comisión Europea continuó insistiendo que podían lograrse avances en materia de mano de obra forzada en Pakistán sin ella».⁵⁶ Algunos argumentan que en realidad, el éxito en términos de mejores condiciones con relación al trabajo infantil se logró con la amenaza implícita de retirar los beneficios del SGP, ya que la Comisión Europea retiró deliberadamente los beneficios en el transcurso de 1997. Típicamente, esta amenaza implícita se combinó con el apoyo financiero a la participación de Pakistán en el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT (IPEC, por su sigla en inglés). Pakistán aprobó en la legislación nacional la prohibición del trabajo infantil e informó a la Comisión Europea regularmente sobre sus avances. La Comisión Europea concluyó que las preferencias serían retiradas únicamente como medida de último recurso en caso de que no funcionara una política de promoción, respaldada con apoyo financiero.⁵⁷ Sin embargo, el caso de Pakistán también muestra claramente que –al igual que en la aplicación en Estados Unidos de las disposiciones sobre derechos laborales– las prioridades de política exterior dominan el proceso de adopción de decisiones. En 1996, mientras transcurría la discusión en torno al trabajo infantil, el Consejo Europeo autorizó a la Comisión que comenzara negociaciones con Pakistán en torno a un tercer Acuer-

do de Generación de Cooperación no preferencial y más amplio. Las negociaciones se postergaron durante varios años como consecuencia de las pruebas nucleares de Pakistán, pero el acuerdo se firmó en 2001. Después del 11 de setiembre se concedió a Pakistán más preferencias comerciales para textiles y prendas de vestir, y el acuerdo fue firmado el 24 de noviembre de 2001.

Los programas de incentivos de 1998 y 2001 no han concitado demasiado interés. Desde enero de 2005, solamente cinco países habían solicitado beneficios adicionales del SGP: Moldova, Rusia, Georgia, Ucrania y Sri Lanka. El CIOSL y ETUC han solicitado ser consultados en todas las solicitudes presentadas dentro del programa de incentivos especiales y esta solicitud ha sido aceptada siempre por la Comisión Europea.⁵⁸ El Comité del SGP de la Comisión Europea también consultó en cada caso a los movimientos sindicales nacionales. El CIOSL y ETUC apoyaron la solicitud de 1999 de Moldova y ésta fue aprobada. La solicitud de 1999 de Rusia así como las solicitudes de 2001 de Georgia y Ucrania se han mantenido en suspenso por informes críticos de CIOSL, ETUC y la Confederación Mundial del Trabajo–CMT (WCL, por su sigla en inglés).⁵⁹ Una quinta solicitud fue presentada por Sri Lanka en abril de 2002.⁶⁰ Después que la Comisión Europea dejara pendiente esta solicitud –un aplazamiento a último momento como consecuencia de intereses sindicales con relación a la libertad de asociación– los sindicatos de Sri Lanka lograron algunas victorias extrañas en las zonas francas del país. Incluso algunos representantes de la industria de la indumentaria –preocupados por la finalización del sistema mundial de contingen-

56 CIOSL/CMT/ETUC s.f. [ob.cit].

57 Barbara Brandtner, y Allan Rosas, 1999: Trade Preferences and Human Rights, en: P. Alston, M.R. Bustelo, J. Heenan (eds), The EU and Human Rights, New York: Oxford University Press.

58 CIOSL/CMT/ETUC s.f. [ob.cit].

59 En 2003, Human Rights Watch abordó el tema de los derechos humanos y laborales en Ucrania, instando a la Unión Europea, entre otras cosas, a «fortalecer la condicionalidad de los derechos laborales en los acuerdos comerciales bilaterales de acceso al mercado entre la Unión Europea y Ucrania, concebidos para promover el ingreso de Ucrania a la OMC», <http://www.hrw.org/press/2003/10/ukraine100703.htm>

60 CIOSL/CMT/ETUC s.f. [ob.cit].

tes textiles— aceptaron que, debido a que «numerosas concesiones comerciales internacionales están ahora vinculadas a las condiciones de trabajo y a los derechos de los trabajadores», las compañías deben dejar a los empleados votar a sus representantes sindicales «sin interferencias».⁶¹

En enero de 2004, se aprobó la solicitud de Sri Lanka para obtener beneficios comerciales adicionales. Al mismo tiempo, la Comisión Europea decidió iniciar una investigación sobre las supuestas violaciones a los derechos laborales en Belarús, a partir de la información presentada por CIOSL, ETUC y CMT. El Comisario de Comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy, manifestó en esta ocasión que «esas decisiones demuestran el enfoque de doble componente (*twin-track*) de la Unión Europea acerca de utilizar preferencias comerciales para promover el respeto de las normas laborales básicas: recompensar en el marco del SGP a los países beneficiarios que hacen esfuerzos especiales por aplicar efectivamente las normas laborales básicas, y retirar los beneficios del SGP en caso de violaciones graves y persistentes de los derechos laborales».⁶²

Como en los Estados Unidos, el problema más grave con la disposición del SGP de la Unión Europea en materia de derechos laborales es que a la postre es objeto de prácticas discriminatorias, más políticas que comerciales, a pesar de la preocupación en torno al proteccionismo. Algunos países consiguen aplicar estas escandalosas prácticas por razones de política exterior.⁶³

En el contexto de los acuerdos con los países del ACP, todavía no se han tomado acciones específicas en materia de derechos laborales; sin embargo, se han aplicado procedimientos relativos al respeto de derechos sociales básicos que involucran «flagrantes violaciones a la democracia en Fiji y Zimbabwe». Las referencias del Artículo 50 a los convenios básicos de la OIT en el acuerdo de Cotonou («reafirmando el compromiso» y el acuerdo para «aumentar la cooperación» en apoyo de esos convenios, y la aplicación de la legislación nacional) tal vez deban ser fortalecidas en cada negociación bilateral de la EPA.⁶⁴

61 Feizal Samath, 2003: Trade Unions Chalk Up Two Key Victories, Inter Press Service, 28 de agosto.

62 Unión Europea, actualización sobre el SGP (http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/pr070104_en.htm), setiembre de 2004.

63 Los representantes de la OIT y otros han señalado la incoherencia de la aplicación, comparar con Lee Swepston 2002: Globalization and International Labor Standards: Countering the Seattle Syndrom, Lund, 14 de octubre.

64 CIOSL 2002 [ob.cit].

4.

Nuevos instrumentos: los derechos laborales en los acuerdos comerciales bilaterales

4.1 Disposiciones sobre derechos laborales en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales de los Estados Unidos: conceptos

Hasta ahora, Estados Unidos tiene solamente un pequeño número de acuerdos de libre comercio (Canadá, México, Israel, Jordania, Chile y Singapur); sin embargo, se han negociado muchos otros que están esperando la aprobación del Congreso, o están en vías de negociación (por ejemplo, Marruecos, Sudáfrica).⁶⁵ Los de particular interés en el debate sobre derechos laborales serán abarcados cronológicamente y con cierto detalle.

Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (NAALC)

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (NAALC, por su sigla en inglés), que fue negociado como acuerdo lateral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte–TLCAN (NAFTA, por su sigla en inglés) y entró en vigencia el 1º de enero de 1994, fue presentado en ese momento como un acuerdo histórico («el vínculo más ambicioso aplicado hasta ahora entre trabajo y comercio»)⁶⁶ Por primera vez, las disposiciones sobre derechos laborales fueron objeto de un acuerdo comercial internacional. El acuerdo, sin embargo, claramente no cumplió su máximo objetivo

65 Para tener un panorama de este tema, ver Representante Comercial de los Estados Unidos, 2004: 2004 Trade Policy Agenda y Annual Report of the President on the Trade Agreements Program, Washington, D.C.

66 Human Rights Watch, citado favorablemente en Norman Paech, 2003: Die sozialen, ökonomischen und kulturellen Menschenrechte im Rechtssystem der internationalen Wirtschafts- und Handelsordnung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 64.

político, es decir, apaciguar la oposición del movimiento laboral estadounidense al TLCAN. Esta oposición partía de la preocupación de que ocurriría una importante fuga de capitales como resultado del menor precio de la mano de obra mexicana. Si bien no queda claro si el movimiento sindical estadounidense hubiera apoyado cualquier tratado de libre comercio que incluyera a México, independientemente de la posible eficacia de un régimen propuesto en materia de derechos laborales, las disposiciones del NAALC fueron consideradas inmediatamente insuficientes por todos los dirigentes sindicales de los Estados Unidos. Los representantes de los empleadores también se opusieron al NAALC, con el temor de que sentaría un precedente para futuros acuerdos comerciales —en el sentido de que se considerarían los derechos laborales. Los temores tanto de los trabajadores como de los empleadores finalmente se cumplieron: desde entonces, la mayoría de los acuerdos comerciales han considerado los derechos laborales, y con frecuencia se ha utilizado como modelo el concepto básico del NAALC, un compromiso para hacer aplicable la legislación laboral nacional.

El NAALC no establece un conjunto de derechos laborales internacionales y normas sino que compromete principalmente a los signatarios a aplicar su legislación laboral nacional. «Cada parte promoverá la observancia del derecho laboral y exigirá su cumplimiento a través de medidas públicas apropiadas».⁶⁷ Esta focalización en la legislación laboral nacional se basó en la noción de los negociadores de los Estados Unidos de que el problema no era con las disposiciones del derecho laboral mexicano sino con su fiscalización, y también reflejaba la oposición inflexible de los negociadores mexicanos y canadienses a cualquier compromiso con normas internacionales. En Canadá, la mayor parte del derecho laboral es provincial, y en México los sindicatos preponderantes estuvieron decididos a proteger su

posición contra los cuestionamientos de los sindicatos independientes, que podían verse fortalecidos con esas normas.

El NAALC incluye referencias a 11 principios laborales básicos (libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; derecho a negociar colectivamente; derecho a huelga; prohibición de la mano de obra forzada; protecciones laborales para niños y personas jóvenes; normas mínimas de empleo; eliminación de la discriminación en el empleo; igual retribución para hombres y mujeres; prevención de accidentes y enfermedades en el trabajo; compensación en casos de lesiones y enfermedades en el trabajo; protección de trabajadores inmigrantes). Esos principios van más allá de los derechos laborales básicos incorporados en la Declaración de la OIT de 1998, y el NAALC exhorta a los tres gobiernos a mejorar su desempeño con relación a esos derechos y normas. Empero, no hay obligación de hacerlo. De hecho, ni siquiera se prohíbe explícitamente a las partes del NAALC que debiliten su legislación laboral: el Artículo 3 del NAALC reconoce «el derecho de cada Parte a establecer sus propias normas laborales nacionales, y adoptar o modificar de conformidad sus normas y reglamentaciones laborales».⁶⁸

Las disposiciones reales en materia de fiscalización de la legislación implican una estructura de tres niveles que impide el establecimiento de sanciones o multas excepto por normas en materia de trabajo infantil, normas mínimas de empleo y normas sobre salud y seguridad en el trabajo. En los casos que implican libertad de asociación y derecho a negociar colectivamente, sin duda los derechos básicos más importantes, lo máximo que puede lograrse en el marco del NAALC son las llamadas consultas ministeriales entre los Ministros de Trabajo.

El NAALC creó una Comisión de Cooperación Laboral que consiste en un consejo ministerial

67 NAALC, 1993: Tratado de América del norte sobre Cooperación Laboral (Estados Unidos, México y Canadá) Artículo 3.

68 Ibid.

(los tres Ministros de Trabajo) y una secretaría, que trata en gran medida con emprendimientos y estudios de cooperación, y también estableció una estructura institucional para resolver las quejas relativas a la no fiscalización de la legislación laboral nacional («petitorios»). Las llamadas Oficinas Administrativas Nacionales del departamento laboral de cada signatario, reciben y procesan petitorios de la sociedad civil relativos a la no fiscalización de la legislación laboral en cualquiera de los otros dos países. Esos petitorios no están limitados a asuntos que afecten al comercio. Las oficinas administrativas nacionales están obligadas cada una de ellas a brindar información, en caso de que se lo soliciten, de cualquiera de las otras oficinas administrativas nacionales. Basada en su evaluación, la oficina administrativa nacional puede entonces pedir consultas ministeriales. En caso de que éstas no resuelvan el tema, no podrán adoptarse nuevas acciones por problemas vinculados con la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva o el derecho de huelga. Para todos los demás temas, puede nombrarse un comité de evaluación de expertos de tres personas para elaborar un informe que luego será evaluado por el consejo ministerial, que incluya recomendaciones para mejorar el cumplimiento. Por último, puede nombrarse un tribunal de arbitraje de cinco miembros. En casos de mano de obra infantil, normas mínimas de empleo y salud y seguridad en el trabajo, un «modelo persistente de falta de fiscalización» puede finalmente convertirse en contribuciones monetarias (multas) —que serán aportadas a un fondo destinado a mejorar la fiscalización del derecho laboral en el país infractor)— o, si no se pagan, en sanciones comerciales. Tanto las multas como las sanciones comerciales tienen como tope el 0,007% del volumen comercial entre los dos países (o US\$ 20 millones, el menor entre los dos parámetros). Quienes critican esos pesados procedimientos de fiscalización cuasi diplomáticos han señala-

do que lleva más de 30 meses llegar a esta etapa final.⁶⁹

Aún cuando su centro de interés inicial fue la situación de los derechos laborales en México, el rasgo más destacable del acuerdo es su reciprocidad, que ha provocado reclamaciones sobre prácticas laborales de los Estados Unidos. En esencia, el proceso es similar al de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es decir, emplea principalmente la presión diplomática y moral.

Algunos observadores han criticado que se ponga la mira en la legislación nacional, por considerar que esto resulta insuficiente en la medida que las normas nacionales no cumplen con las normas básicas internacionales. Otros señalan el hecho de que en algunos países en desarrollo, el lenguaje jurídico laboral es a veces demasiado rígido y que en esos países sería más conveniente mejorar la protección de los derechos básicos en lugar de presionarlos para que, por ejemplo, se ponga en práctica su rígida legislación sobre condiciones de trabajo. Poner la mira en la aplicación de la legislación nacional podría tener efectos negativos, argumenta Kimberly Elliott, porque si hay que destinar parte de los restringidos recursos a pesadas legislaciones minuciosas, es posible que falten recursos para mejorar los derechos básicos.⁷⁰

*El Acuerdo bilateral sobre textiles entre EE.UU. y Camboya*⁷¹

La administración Clinton negoció un singular acuerdo textil innovador con Camboya en 1999. Surgió como consecuencia de una petición de 1998 contra Camboya en el marco de la disposición sobre derechos laborales del Sistema Generalizado de Preferencias por el sindicato de trabajadores textiles de los Estados Unidos, UNITE! y la AFL-CIO, que alegaron persistentes violaciones a la legislación labo-

69 Scherrer/Greven 2001 [ob cit].

70 Elliott, 2004: 6 [ob cit].

71 U.S.–Cambodia Agreement Relating to Trade in Cotton, Wool, Man-made Fiber, Non-Cotton Vegetable Fiber and Silk Blend Textiles and Textile Products.

ral. En el marco del inciso d) del Artículo 10, Camboya puede ganar contingentes de premio para exportaciones de productos textiles y de vestir para los Estados Unidos, en un principio hasta el 14% anualmente, si las fábricas de prendas de vestir entran dentro de un «cumplimiento sustancial» con las normas de trabajo camboyanas e internacionales (tal como están definidas por el derecho comercial estadounidense, ver *infra*). La OIT supervisa el acuerdo y el costo de la supervisión corre por cuenta de los dos gobiernos y la Asociación Camboyana de Fabricantes de Prendas de Vestir.⁷² Algunos observadores argumentaron que eximir a las compañías de correr con los costos de la supervisión —opuesto a las prácticas relativas a las propuestas de supervisión y los códigos de conducta «voluntarios»— puede ser un «estímulo para que las empresas establezcan su producción en Camboya».⁷³

El acuerdo fue renovado en 2001, en que el contingente máximo bonificado aumentó a 18% anualmente. Lamentablemente, el acuerdo expiró a fines de 2004 por la expiración del sistema de cuotas del Acuerdo Multifibras (AMF) en 2005, que había estipulado cierta estabilidad para los países exportadores de textiles.⁷⁴ La industria camboyana de prendas de vestir es una de las muchas amenazadas por la competencia, en especial de China.⁷⁵

*El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Jordania*⁷⁶

La administración Clinton negoció un tratado de libre comercio con Jordania, que fue firma-

do el 24 de octubre de 2000. Insólitamente, el acuerdo fue apoyado por los movimientos laborales de ambos países. El presidente del AFL–CIO, John Sweeney, lo llamó un «pequeño paso hacia nuestra meta última» (*ibid.*). El acuerdo consiguientemente fue aprobado en el Congreso de los Estados Unidos de manera unánime y entró en vigor el 17 de diciembre de 2001. Si bien es modesto en sus alcances (el comercio entre los dos países fue de solamente 300 millones en 1999), es importante porque esta es la primera vez que un acuerdo comercial bilateral incluye en su texto una disposición sobre derechos laborales. Esta disposición se refiere a la ejecución del derecho laboral nacional y estipula procedimientos de resolución de controversias y reparaciones que son los mismos para temas comerciales y violaciones de los derechos laborales.

No hay un sistema de ejecución multinivel, como en el NAALC; las controversias relativas a las disposiciones laborales pueden ser llevadas ante un sistema de solución de controversias. Human Rights Watch se ha referido a esto como «paridad de ejecución».⁷⁷ Además, el acuerdo incluye una disposición que obliga a las partes a «procurar asegurar» que las normas no se debiliten (no se deroguen).

Si bien esas disposiciones constituyen un avance con respecto al NAALC, hay quienes todavía argumentaban que las últimas dos disposiciones (derechos laborales básicos y no derogación) son en última instancia no ejecutables debido a la vaguedad del lenguaje.⁷⁸ Hay una disposición controvertida —y todavía no verifi-

72 De acuerdo a los informes de la OIT, el gobierno estadounidense US\$ 1,4 millones durante tres años, el Ministerio de Trabajo camboyano US\$ 200.000, y GMAC también US\$ 200.000.

73 Aaronson, 2003 [ob.cit].

74 Jonathan P. Hiatt, Deborah Greenfield, 2004: The Importance of Labor Rights in World Development, Washington, D.C.: AFL–CIO, 20–25.

75 Interfaith Center on Corporate Responsibility, 2004: Trade Union and NGO Responses to the Phase–Out of the Multifibre Arrangement (www.iccr.org) [agosto de 2004].

76 Agreement between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of a Free Trade Area, 24 de octubre de 2000.

77 Human Rights Watch, 2002: Labor Rights and Trade: Guidance for the United States in Trade Accord Negotiations, Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/globaliz/law/intlaw/1030labor.htm> [agosto de 2004].

78 Human Rights Watch, 2001: Canada/Mexico/United States: Trading Away Rights, Report, http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/nafta0401-03.htm#P339_43368 [agosto de 2004].

cada— que podría permitir el debilitamiento o no fiscalización de la legislación laboral en función de motivos presupuestarios de buena fe y/o razones de discrecionalidad política. Algunos críticos también han mencionado una carta lateral que «esencialmente requiere que todas las controversias comerciales entre los dos países sean resueltas evitando acciones de represalia comercial y empleando en su lugar multas de carácter monetario».⁷⁹

En contraste con el NAALC, el acuerdo de Jordania estipula un umbral elevado para iniciar una revisión de las cuestiones sobre derechos laborales. Las violaciones deben tener lugar «de manera que afecte el comercio entre las Partes». Los actores de la sociedad civil no pueden pedir a los gobiernos que evalúen violaciones del acuerdo, pero pueden estipular más información (resúmenes «amicus curiae») durante esa evaluación. La AFL/CIO no trató de imponer el derecho de petición porque se dio cuenta que en definitiva toda medida de los Estados Unidos en el marco de la disposición sobre derechos laborales está sujeta a la voluntad política de la administración. En esa época, la administración Clinton era favorable, y se suponía que una administración Gore lo hubiera sido aún más.⁸⁰

El proceso de evaluación, que permanece sin verificar, está estructurado de la manera siguiente: las extensas consultas entre los gobiernos incluyen cuatro oportunidades para que las partes alcancen una solución amistosa de la controversia. Los periodos para las etapas de este proceso son más cortos que en el NAALC, pero no hay plazos para el nombramiento de miembros de un grupo especial de solución de controversias, esto dependerá de la voluntad política de los gobiernos en cuestión. Si el asunto no puede ser resuelto, la Parte afectada tendrá derecho a tomar medidas apro-

piadas y proporcionadas».⁸¹ Esas medidas pueden incluir multas o el retiro de beneficios comerciales.⁸²

Ley de la Autoridad de Promoción del Comercio bipartidaria (TPA)

Después de un lapso de 8 años, un presidente de los Estados Unidos pudo finalmente asegurar nuevamente la llamada autoridad de vía rápida, esta vez referida como autoridad de promoción del comercio. El procedimiento de vía rápida limita el tiempo que tiene el Congreso para discutir un acuerdo comercial negociado por el presidente y autoriza solamente una votación que apruebe o desaprobe, sin enmiendas. Una de las razones más importantes por las cuales el Congreso había negado reiteradamente al Presidente Clinton esta autoridad después de aprobada la Ronda Uruguay del GATT en 1994 fue por discrepancias con relación a una disposición sobre derechos laborales.

La Ley de la Autoridad de Promoción del Comercio bipartidaria (TPA, por su sigla en inglés) fue aprobada como tal por el Presidente George W. Bush el 6 de agosto de 2002. Incluía las características usuales de la autoridad de vía rápida, pero también obligaba al Representante Comercial de los Estados Unidos a «promover el respeto de los derechos de los trabajadores ... de manera compatible con las normas laborales básicas de la OIT» (Sec. 2102(a)(6)). En la sección 2102(b)(12)(G), la referida ley instruye a los negociadores a buscar disposiciones que «traten a los objetivos de negociaciones principales de los Estados Unidos de manera igualitaria con respecto a (i) la capacidad de recurrir a la solución de controversias en el marco del acuerdo aplicable; (ii) la disponibilidad de procedimientos de solución de controversias equivalentes; y (iii) la disponibilidad de

79 Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations (ACTPN) 2003: The U.S.–Chile Free Trade Agreement, Report, 27 de febrero, Washington, D.C., 6.

80 Entrevista con Thea Lee, AFL–CIO Departamento de Políticas Públicas.

81 Tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Jordania, Art. 17, Sec. 2(b) [ob cit].

82 Hiatt/Greenfield, 2004: 25–28 [ob cit].

reparaciones equivalentes». Esos, sin embargo, son algunos objetivos de negociación entre muchos; al final, su realización depende de la voluntad política de los negociadores y de la habilidad negociadora.

El tema de si las disposiciones sobre derechos laborales de los acuerdos negociados a continuación por la administración Bush —es decir, por el Representante Comercial de los Estados Unidos Robert Zoellick— cumplían los requisitos de la Ley de la Autoridad de Promoción del Comercio bipartidaria, ha sido motivo de encendidos debates, particularmente en los Grupos Especiales de Asesoramiento Comercial que incluyen representantes del trabajo organizado. La razón para esto es que varias disposiciones de la ley son más bien vagas. Human Rights Watch señala que el lenguaje referido a los derechos laborales internacionales básicos es más vago que en el acuerdo entre Estados Unidos y Jordania, ya que éste establece que el objetivo debería ser «promover el respeto por los derechos de los trabajadores» más que «procurar asegurar» que el derecho laboral nacional cumpla las normas internacionales y «procurar mejorar» su legislación.⁸³ Está, sin embargo, el lenguaje aclaratorio del informe del Comité de Hacienda del Senado de los Estados Unidos, que establece que los acuerdos comerciales futuros deben por lo menos cumplir las normas del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Jordania.⁸⁴

De manera similar, la cláusula llamada de «no represalia» añadida a último momento a la Ley de la Autoridad de Promoción del Comercio bipartidaria, establece que «no se autorizarían represalias» cuando una de las partes no aplique su legislación en función de acciones discrecionales, por ejemplo, con relación a la asignación de recursos. De interpretarla literalmen-

te, argumenta Human Rights Watch, esto prohibiría la imposición de medidas punitivas en las controversias sobre derechos laborales —porque un gobierno siempre puede argumentar que sus decisiones se basan en dicho procedimiento discrecional.⁸⁵ Nuevamente, hay pruebas de la historia legislativa de la ley, así como coherencias internas que asocian que esta cláusula no debería interpretarse de esta manera.⁸⁶ No obstante, en su comentario sobre la Ley de la Autoridad de Promoción del Comercio bipartidaria, Kimberley Elliott parece pensar lo contrario: «E incluso esa disposición [sobre la aplicación de la legislación laboral nacional], excluye la aplicación débil que se debe a ‘un ejercicio razonable de ...la discrecionalidad [con respecto a asuntos indagatorios, de acciones ante tribunales, de regulación y observancia de las normas], o resultados de una decisión de buena fe con relación a la asignación de recursos’».⁸⁷

Tratado de libre comercio entre EE.UU. y Chile y Tratado de libre comercio entre EE.UU. y Singapur

Negociados por la administración de George W. Bush a fines de 2002 y principios de 2003 respectivamente, los tratados de libre comercio entre Estados Unidos y Chile y entre Estados Unidos y Singapur entraron en vigor el 1º de enero de 2004. Ambos acuerdos pueden describirse más apropiadamente como tratados de comercio e inversión. De hecho, los aranceles de Singapur en los bienes manufacturados de los Estados Unidos ya estaban en cero antes de que comenzaran las negociaciones.

Ambos tratados incluyen disposiciones sobre derechos laborales en el cuerpo del acuerdo, lo que la administración Bush ha denominado «un mecanismo de fiscalización innovador».⁸⁸

83 Human Rights Watch 2002 [ob cit].

84 Ibid.

85 Ibid.

86 Ibid.

87 Elliott, 2004: 6 [ob cit].

88 USTR 2004 [ob cit], 106.

Las partes garantizan de manera verificable que harán cumplir sus leyes laborales nacionales. El incumplimiento puede provocar la imposición de «contribuciones monetarias» (es decir, multas) o sanciones comerciales, en la medida que el comercio se vea afectado. Cada parte también «procurará asegurar» que no debilitará las leyes laborales de manera de no afectar al comercio. Además, las partes reafirman su compromiso para con los derechos laborales incluidos en la Declaración de la OIT de 1998. Esas últimas disposiciones, sin embargo, son completamente inaplicables, ya que las diferencias que surgieron por ellas no pueden ser llevadas siquiera al ámbito de la solución de controversias. Los críticos argumentan que esto constituye un retroceso con respecto al tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y Jordania, acercándose a las disposiciones del NAALC, ya que crea un incentivo para simplemente debilitar o eliminar las leyes laborales.⁸⁹ En otro proceso paralelo al NAALC, los acuerdos también incluyen disposiciones relativas a intentos de cooperación, por ejemplo el establecimiento de un Consejo de Asuntos Laborales estipulado en el tratado de Chile, y una disposición similar en el tratado de Singapur.

Citando informes anuales del Departamento de Estado de los Estados Unidos y la OIT, algunos críticos han señalado que el interés central en la aplicación de la legislación laboral nacional no es apropiado para Chile porque las normas laborales chilenas no cumplen las normas internacionales. El presidente de los camioneros Jimmy Hoffa declaró: «El hecho es que Chile no puede reafirmar su compromiso con las normas de la OIT si no hace cumplir esas normas ahora».⁹⁰ La situación en Singapur es aún más complicada, ya que la «Iniciativa de Contratación Integrada» para

ciertos bienes especificados incluye las dos islas indonesias Bintan y Batam (que podrían ser los «aspectos más importantes de este TLC», según el Embajador de los Estados Unidos ante Singapur). No obstante, ni el gobierno de Indonesia ni el de Singapur asumen ninguna de las obligaciones del capítulo sobre el trabajo para la producción en esas islas. Así, los inversionistas, especialmente en el rubro de la fabricación electrónica, pueden sacar ventaja de los bajos salarios que se pagan en esas islas y del acceso libre de impuestos a los Estados Unidos sin tener que respetar los derechos de los trabajadores. Sandra Polaski, de Carnegie Endowment for International Peace, señala que esto crea «zonas de segunda clase donde pueden ignorarse objetivos laborales y ambientales», contrariamente a los objetivos declarados del Congreso en la Ley de la Autoridad de Promoción del Comercio bipartidaria.⁹¹

Otras críticas planteadas contra ambos acuerdos incluyen varias diferencias importantes entre la solución de controversias de las cuestiones comerciales y las laborales, haciendo de hecho menos aplicables los aspectos laborales:

1. A diferencia de los capítulos comerciales, el proceso consultivo antes de que las cuestiones laborales puedan convertirse en solución de controversia, es largo (60 días), especialmente la disposición de una segunda ronda opcional de consultas antes de que se establezca un grupo especial de arbitraje;
2. A diferencia de los capítulos comerciales, las condiciones del cálculo de multas o sanciones (que, según los incisos 2 y 3 del Artículo 15 tendrán «un efecto equivalente al de la medida controvertida») para las violaciones de los derechos laborales, hacen

89 LAC – Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy, 2003: The U.S.–Chile and U.S.–Singapore Free Trade Agreements, Informe, 28 de febrero, Washington, D.C.

90 James P. Hoffa, 2003: Dissenting Views of James P. Hoffa, General President, International Brotherhood of Teamsters, Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations (ACTPN), The U.S.–Chile Free Trade Agreement, Informe, 27 de febrero, Washington, D.C.

91 Sandra Polaski, 2003: Serious Flaw in US–Singapore Trade Agreement Must Be Addressed, Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/soecon/ffd/2003/0403singapore.htm> [agosto de 2004].

referencia a factores de mitigación tales como la razón por la cual una parte no ha hecho cumplir sus leyes laborales, el grado de fiscalización laboral que podría esperarse razonablemente, u «otros factores pertinentes»;

3. Las partes siempre pueden escoger pagar una multa antes que soportar sanciones comerciales; pero mientras que en el capítulo comercial la multa tiene un tope máximo equivalente a la mitad de la cifra de las sanciones comerciales, la contribución monetaria para las cuestiones laborales está limitada a 15 millones de dólares, independientemente del grado de perjuicio. Los críticos han señalado que esta cifra es insuficiente como impedimento efectivo;⁹²
4. En las controversias comerciales, las sanciones pueden imponerse en la cifra total original si no se paga la multa; en contraste, el capítulo sobre el trabajo limita las sanciones comerciales al valor de la contribución, o 15 millones de dólares;
5. En las controversias comerciales, la multa se pagará a la parte perjudicada; en un caso de derechos laborales la multa se aportará a un fondo establecido para mejorar la administración de la legislación laboral en el país afectado. Esto crea potencialmente un incentivo para desviar los recursos del gobierno de la fiscalización de la legislación laboral y luego esperar y ver si uno está obligado a volver al curso; no hay disposición alguna de salvaguarda contra esto.⁹³ Resulta interesante que esta disposición puede responder a propuestas de Human Rights Watch, como una forma de resolver el problema de ausencia de fiscalización por motivos de «capacidad técnica más que por falta de voluntad política».⁹⁴

Human Rights Watch, sin embargo, quiso limitar el pago de las multas a un fondo para aquellos casos en que la falta de fiscalización fuera claramente un problema de capacidad. Sobre este tema, hay discrepancias considerables entre los defensores de los derechos laborales. Por ejemplo, Sandra Polaski, de Carnegie Endowment, argumenta que las multas son mejores que las sanciones porque con las multas no se pierden puestos de trabajo en el sector exportador del país, y el dinero puede ser utilizado para resolver el problema. En su opinión, las multas, sin embargo, deberían tener un tope máximo según el potencial económico del país.⁹⁵ Esas diferencias entre los procesos de solución de controversias y las reparaciones entre cuestiones comerciales y laborales violan potencialmente la disposición de la Ley de la Autoridad de Promoción del Comercio bipartidaria que establece que los procedimientos y reparaciones de la solución de controversias deberían ser «equivalentes» para todas las materias, tanto comerciales como laborales y ambientales.

6. Por último, no hay, una vez más, un mecanismo para las peticiones públicas; la fiscalización del capítulo laboral queda librado solamente a los gobiernos.⁹⁶

Por consiguiente, los críticos –particularmente del movimiento laboral de los Estados Unidos– consideraron ambos acuerdos un retroceso con respecto al tratado entre los Estados Unidos y Jordania así como con respecto a la disposición sobre derechos laborales del SGP, que había abarcado a Chile antes del acuerdo.⁹⁷ También debería señalarse que los tratados de libre comercio entre Estados Unidos y Chi-

92 LAC 2003 [ob cit]; Citizens Trade Campaign, 2003: U.S.–Chile Free Trade Agreement, (<http://citizenstrade.org/chile.php>) [agosto de 2004].

93 LAC 2003 [ob cit].

94 Human Rights Watch 2002 [ob cit].

95 Sandra Polaski, 2004: Protecting Labor Rights Through Trade Agreements: An Analytical Guide, en: Journal of International Law and Policy, Universidad de California, Davis, Vol. 10, No. 13, 13–25.

96 Hoffa 2003 [ob cit].

97 Thea Lee 2003: Testimony before the U.S. House of Representatives Committee on Energy and Commerce, Subcommittee on Commerce, Trade, and Consumer Protection, Washington, D.C., 8 de mayo; John Sweeney, 2003: Statement by AFL–CIO President John Sweeney on Chile and Singapore Trade Agreements, Washington, D.C., 16 de julio.

le y Estados Unidos y Singapur –así como otros acuerdos que analizamos aquí– tienen numerosas disposiciones fuera de sus capítulos sobre el trabajo, que potencialmente ejercen presión sobre los derechos laborales y su fiscalización, por ejemplo, en el capítulo de contratación pública. Esos temas no pueden ser abarcados aquí.

El Tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Australia

El tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Australia fue negociado por la administración de George W. Bush y firmado el 8 de febrero de 2004, pero todavía no ha sido aprobado por el Congreso. Sin embargo, su disposición sobre derechos laborales es esencialmente la misma que la de los tratados con Chile y Singapur, y por lo tanto se centra en la fiscalización de la legislación laboral nacional. Como Australia es un país muy desarrollado de la OCDE, podría esperarse que los sindicatos de trabajo de los Estados Unidos acogerían con beneplácito este acuerdo en la medida que ofrecería oportunidades de exportación y plantearía mínimo riesgo para los puestos de trabajo estadounidenses. Pero en realidad, en la última década, el conservador gobierno australiano ha debilitado considerablemente la legislación laboral y los sindicatos australianos han sufrido una tremenda pérdida de la cantidad de miembros así como de poder negociador.⁹⁸ Con la reelección del gobierno de Howard en octubre de 2004, esta tendencia ciertamente continuará.

Por tanto es muy probable que los sindicatos australianos –que han procurado explícita y activamente aprender de las estrategias laborales estadounidenses para manejar su debilitamiento, especialmente con relación a sus

métodos organizativos– han alentado a sus contrapartes estadounidenses a criticar la disposición sobre derechos laborales del acuerdo. Y los sindicatos de los Estados Unidos lo han hecho siguiendo la línea que tienen con relación a los tratados de los Estados Unidos con Chile y Singapur.⁹⁹

El Tratado bilateral de comercio entre los Estados Unidos y Vietnam

La normalización de las relaciones comerciales con Vietnam, que trajo a los aranceles entre los antiguos adversarios a los niveles del GATT, fue aprobada en el Congreso en julio de 2000, sin referencia a los derechos laborales. Esto fue criticado por John Sweeney, de la AFL–CIO: el Acuerdo Comercial Bilateral (BTA, por su sigla en inglés) «omite lo que hemos estado defendiendo –normas laborales básicas, derechos humanos y protección ambiental».¹⁰⁰

La administración de George W. Bush negoció posteriormente un acuerdo textil bilateral, que podría haber sido formulado siguiendo el modelo del acuerdo textil entre los Estados Unidos y Camboya, pero no lo fue. La AFL–CIO argumentó que esto ha creado un incentivo para que los inversionistas trasladen la producción de Camboya a Vietnam, donde los sindicatos independientes son ilegales y los derechos de los trabajadores son violados con impunidad.¹⁰¹

El Tratado de libre comercio de América Central

Las negociaciones entre los Estados Unidos y los países miembros del Mercado Común de América Central– MCAM (CACM, por su sigla en inglés) –Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua– comenzaron en enero de 2003. Hugo grupos comerciales que presionaron al Representante Comercial de los Estados Uni-

98 David Peetz, 1998: *Unions in a Contrary World. The Future of the Australian Trade Union Movement*, Cambridge: Cambridge University Press.

99 LAC – Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy, 2004a: *The U.S.–Australia Free Trade Agreement*, Informe, Washington, D.C. 12 de marzo.

100 Stern 2003 [ob.cit]; Mark E. Manyin, 2001: *Congressional Research Service Report on the Bilateral Trade Agreement With Vietnam*, 11 de diciembre.

101 AFL–CIO, 2004c [ob.cit].

dos para derivar las cuestiones laborales hacia acuerdos laterales, pero a efectos de cumplir con las disposiciones laborales de la Autoridad de Promoción del Comercio, el Representante Comercial había propuesto un capítulo sobre el trabajo como parte del acuerdo. Es básicamente lo mismo que en los tratados comerciales de los Estados Unidos con Chile y Singapur, es decir, las partes se comprometen a fiscalizar su legislación laboral nacional. El capítulo sobre trabajo ha sido objeto, por lo tanto, de las mismas críticas (ver *infra*).

Hay pruebas encontradas acerca de si alcanza con el derecho laboral y la fiscalización en los países del TLCAC para restringir la disposición sobre trabajo del TLCAC a la fiscalización de la legislación laboral nacional. La mayoría está de acuerdo en que el problema es fundamentalmente de fiscalización, y no de la letra de la legislación. Un reciente informe de la OIT –encomendado por los gobiernos de los cinco gobiernos de América Central– reveló que la legislación laboral en los países del TLCAC es en gran medida compatible con las normas básicas de la OIT. Sin embargo, el Comité Asesor de Trabajo, adujo que «la OIT ha encontrado reiteradas veces que esas leyes no cumplen las normas internacionales sobre el derecho a organizarse». La nueva disposición sobre derechos laborales debilitaría innecesariamente la influencia actual del SGP, que ha demostrado tener tanto resultado. Según el Comité Asesor de Trabajo: «De hecho, casi todas las reformas sobre legislación laboral que se han llevado a cabo en América Central en los últimos quince años han sido el resultado directo de una amenaza de retirar los beneficios comerciales en el marco de nuestros programas de preferencia». Human Rights

Watch (HRW) compartió en gran medida esta crítica.¹⁰² Y también lo hizo el Fondo de Derechos Laborales Internacionales: «Ni un solo país cumple –siquiera ajustadamente– con los derechos laborales reconocidos internacionalmente».¹⁰³ La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por su sigla en inglés) estuvo de acuerdo y, citando los informes del Departamento de Estado, recomendó el acuerdo de Camboya como modelo, combinado con el mecanismo existente del SGP sobre los derechos de los trabajadores.¹⁰⁴

Siguiendo estas y otras declaraciones, así como el Documento de Human Rights Watch que calificó a las disposiciones laborales negociadas como «inadecuadas para los Estados Unidos, Chile y Singapur ... [y] ... un desastre para América Central», los críticos en el Congreso han declarado que la legislación laboral en los países del TLCAC no cumple las normas laborales internacionales básicas en numerosos e importantes aspectos (en gran medida con relación al derecho a formar sindicatos, tema de numerosos petitorios por parte de la AFL–CIO sobre derechos laborales en el marco del SGP). Por lo tanto, infructuosamente propusieron la fiscalización de los derechos laborales internacionales en lugar de nacionales, a través de «un periodo de cumplimiento de integración gradual», y ayudar a los países tanto con asistencia técnica como con mayores iniciativas sobre acceso al mercado (un enfoque similar al del SGP europeo, ver *supra*). Human Rights Watch hizo un modelo de su propuesta de un «mecanismo transitorio», en base al acuerdo textil entre los Estados Unidos y Camboya: habría aumentos de beneficios acompasados con el aumento de las mejoras, en base a evaluaciones anuales.¹⁰⁵

102 LAC – Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy, 2004b: The U.S.–Central America Free Trade Agreement, Report, Washington, D.C., 19 de marzo.

103 International Labor Rights Fund, 2004: Written Testimony Regarding the Central American Free Trade Agreement (CAFTA), agosto.

104 Washington Office on Latin America, 2004: Testimony on Labor Conditions in Central America to the USTR, 4 de junio.

105 Vincent McElhinny, 2004: Update on the U.S.–Central America Free Trade Agreement (CAFTA): Implications of the Negotiations, Washington, DC: InterAction. IDB–Civil Society Initiative, 62–63; Human Rights Watch, 2003: Labor Rights Protections in CAFTA, A Human Rights Watch Briefing Paper, Washington, D.C., octubre; AFL–CIO, 2003b: Stronger Labor Provisions Needed in CAFTA, <http://aflcio.org/globaleconomy> [setiembre de 2004].

El TLCAC va más lejos que los tratados bilaterales con Chile y Singapur en dos aspectos: habrá cooperación con la OIT para mejorar las normas laborales existentes así como creación de capacidad local con ayuda de los Estados Unidos para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral.¹⁰⁶ Este tipo de proyectos de cooperación técnica, que son similares al enfoque de la Unión Europea, siguen, no obstante, siendo precarios porque financian asuntos que siguen sin ser resueltos. La administración de George W. Bush ha intentado constantemente reducir el presupuesto de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales (ILAB, por su sigla en inglés), que estaría a cargo de esos programas. Dicha Oficina sobrevive únicamente por el apoyo de los demócratas del Congreso.¹⁰⁷

La versión acabada del acuerdo se hizo pública el 28 de enero de 2004. El Presidente Bush la firmó en mayo de 2004, pero no la presentó ante el Congreso antes de la elección presidencial. La AFL/CIO, la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales y otros, mantuvieron su oposición, y el principal miembro demócrata del subcomité comercial, Sander Levin, dijo que será anulado.¹⁰⁸ Efectivamente, como los demócratas del Congreso consideran que el capítulo sobre trabajo es insuficiente, propusieron anular el acuerdo en el Congreso, y es posible que encuentren aliados republicanos que están preocupados con la competencia de las exportaciones provenientes de América Central.¹⁰⁹

Los ministros de comercio de América Central han reaccionado a esta situación anunciando la creación de un grupo de trabajo que identificará sectores en los que se necesite

una reforma de la legislación laboral y una mejor fiscalización, y buscarán asistencia técnica del Banco Mundial y otros. Existe incluso cierta voluntad de trabajar con sindicatos, que en general son considerados sospechosos por sus vínculos con los partidos comunistas locales.¹¹⁰

Esto demuestra, una vez más, que la influencia está pesando antes de la ratificación de un acuerdo. Marco Cuevas, ministro de economía de Guatemala, ha dicho: «Reconocemos que la dimensión del trabajo es fundamental para la aprobación del TLCAC». No obstante, una vez en vigor, tal vez la influencia que quede sea muy poca.

El Tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y la comunidad andina

Entre los numerosos acuerdos de libre comercio propuestos que el Representante Comercial de los Estados Unidos ha estado negociando, el acuerdo entre los Estados Unidos y la comunidad andina es, quizás, el más controvertido en términos de derechos laborales. Esto se debe a Colombia y su lamentable historial de asesinatos y secuestros de sindicalistas.¹¹¹ Señalando graves violaciones a los derechos laborales en ambos países, la AFL-CIO y las organizaciones sindicales colombianas han emitido una declaración conjunta reclamando disposiciones en el cuerpo del acuerdo que aseguren efectivamente la observancia de todos los derechos laborales básicos contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.¹¹² Esta propuesta está apoyada por otros sindicatos andinos. El criterio que ha to-

106 USTR 2004 [ob.cit] 109.

107 Vincent McElhinny, 2004 [ob.cit], 61ff; Elliott 2004 [ob.cit] 7.

108 Human Rights Watch, 2004: CAFTA's Weak Labor Rights Protections: Why the Present Accord Should be Opposed. A Human Rights Watch Briefing Paper, Washington, D.C., marzo.

109 Elliott 2004 [ob.cit] 6.

110 Nicolas Brulliard, 2004: Ministers Say CAFTA Helps Labor Rights, United Press International, 13 de julio.

111 Jeffrey S. Vogt, s.f.: Comments Concerning Proposed United States-Andean Free Trade Agreement, Washington, D.C.: International Labor Rights Fund. Para los informes actuales, ver también www.icftu.org.

112 Trade Union Declaration on the Free Trade Agreement between the United States of America and Columbia, Cartagena, Colombia, 18 de mayo de 2004.

mado el Representante Comercial de los Estados Unidos en otras negociaciones después de la aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por su sigla en inglés) para exigir la aplicación efectiva de la legislación laboral nacional, parece especialmente insuficiente en este caso.

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Las negociaciones sobre el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre los Estados Unidos y 33 gobiernos del Hemisferio Occidental, que en determinado momento se supuso concluirían en 2005, están en los hechos estancadas debido a cuestiones comerciales. La controversia sobre derechos laborales ha desempeñado tan solo una parte menor hasta ahora. En contraste con el TLCAN, hay escasa discusión pública sobre el ALCA en los Estados Unidos. La AFL-CIO y la ORIT, (Organización Regional Interamericana de Trabajadores, suborganización sudamericana de la CIOSL), están haciendo una campaña para derrotar al ALCA, ya que consideran que sigue demasiado de cerca el modelo del TLCAN, especialmente en lo que se refiere a la libertad del inversionista y la protección que se le brinda. Entre otras cosas, subrayan la necesidad de incluir en el texto del acuerdo protecciones ejecutables de derechos básicos de los trabajadores.¹¹³

Entre los nueve grupos de negociación encargados de formular los capítulos del ALCA, no hay ni uno dedicado explícitamente a los derechos laborales. Este tema está abarcado por el Comité Técnico de Asuntos Institucionales. Además, los grupos de la sociedad civil han aprovechado la oportunidad para expresar sus opiniones sobre todas las cuestiones del ALCA,

incluidos los derechos laborales, ante el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil (SOC).¹¹⁴

Los críticos han argumentado que el TLCAN es un mal modelo para el ALCA, y que en términos del trabajo y el ambiente es incluso un retroceso, ya que no hay disposiciones sobre derechos laborales en el texto proyectado, ni tan siquiera acuerdos secundarios.¹¹⁵ No obstante, los negociadores de los Estados Unidos propusieron que se incluyera una disposición sobre derechos laborales en el texto del Comité Técnico de Asuntos Institucionales, como lo reclamó el TPA (ver *supra*). La disposición tomó como modelo los capítulos sobre trabajo de los tratados de libre comercio de Estados Unidos con Chile y con Singapur (ver *supra*). Básicamente, «los países estarían obligados a no dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio».¹¹⁶ Algunas delegaciones, especialmente Brasil, han argumentado que las negociaciones del ALCA deberían centrarse en aspectos comerciales, y hasta ahora han obstaculizado la realización de una discusión seria de la propuesta de Estados Unidos. Después que las negociaciones efectivamente se estancaron en la reunión ministerial de Miami de 2003, se acordó avanzar a dos velocidades, que básicamente producirán una estructura de dos niveles sobre derechos y obligaciones, especialmente en el reino de las cuestiones políticas. Hubo cierto apoyo para el establecimiento de un grupo consultivo sobre cuestiones laborales y ambientales para discutir las propuestas de los Estados Unidos, pero no ha habido ningún resultado de ello ya que las negociaciones se estancaron rápidamente en aspectos comerciales.

113 AFL-CIO, 2003a [ob.cit].

114 Ver. http://www.ftaa-alca.org/SPCOMM/COMMCS_E.ASP.

115 Por ejemplo, Sarah Anderson, 2003: The Equity Factor and Free Trade. What the Europeans Can Teach Us, en: *World Policy Journal*, Fall, 45-51.

116 USTR 2004 [ob.cit] 111.

En suma, es cuestionable que se haya hecho algún avance real en términos de disposiciones aplicables sobre derechos laborales después del NAALC, con la excepción de los acuerdos de Camboya y Jordania.¹¹⁷ Sandra Polaski, de Carnegie Endowment for International Peace, argumenta que la inclusión de las normas laborales internacionales es tan solo una «aspiración» en la mayoría de los acuerdos bilaterales, en contraste con las disposiciones de los derechos laborales de programas unilaterales, que explícitamente se refieren a los «derechos laborales reconocidos internacionalmente», y donde en la práctica, para juzgar la observancia se utilizan, entre otras cosas, las evaluaciones de la OIT.¹¹⁸ Las disposiciones sobre fiscalización todavía son débiles, mucho más débiles que en los procedimientos comerciales de solución de controversias. Polaski subraya, sin embargo, que debe verse un ámbito de avance en el hecho de que en varios de los acuerdos, las transgresiones de los derechos laborales se derivarían a «grupo[s] especial[es] neutrales, internacionales, de solución de controversias», que servirían de salvaguardia contra abusos proteccionistas.

El Representante Comercial de los Estados Unidos, quien fue atacado por el sector de los trabajadores por no incorporar normas de la OIT más cabalmente en los acuerdos bilaterales posteriores al TPA y por no ofrecer para las cuestiones laborales los mismos mecanismos de solución de controversias que para las cuestiones comerciales, culpa de esto al Congreso. Como señaló William Clatanoff, de la oficina del Representante Comercial, el Congreso

no está dispuesto a tolerar esta «intromisión en la soberanía nacional y la prerrogativa del Congreso». Kim Elliott argumenta que los Estados Unidos se muestran reacios a utilizar las normas de la OIT porque ellos mismos no han firmado la mayoría de los convenios básicos, un hecho que puede reflejar la desconfianza del Congreso mencionada por Clatanoff.¹¹⁹

4.2 Los derechos humanos en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales de los Estados Unidos: fiscalización

El Tratado de América del norte sobre Cooperación Laboral (NAALC)

El NAALC es probablemente el acuerdo sobre derechos laborales más estudiado. Sin excepción, todos los estudios llegan a conclusiones bastante negativas en lo que a resultados tangibles de los petitorios se refiere. Hubo 25 petitorios entre 1994 y 2002, 15 presentados contra México, 8 contra los Estados Unidos y 2 contra Canadá. La mayoría de los petitorios se presentaron antes del año 2000; desde entonces ha habido una cierta «fatiga de petitorios».¹²⁰ Los que defienden el TLCAN original, por supuesto, señalan la reducida cantidad de petitorios como prueba de que hay menos problemas con la legislación laboral mexicana en particular, que lo que han aducido quienes critican al TLCAN. Dada la gran cantidad de estudios que demuestran deficiencias no solamente en la legislación mexicana sino también en la estadounidense y en la fiscalización de la legislación laboral (y cada vez más en la canadiense, también), esas declaraciones parecen bastante flojas.

117 Marley Weiss, 2003: Two Steps Forward, One Step Back – Or Vice Versa: Labor Rights Under Free Trade Agreements from NAFTA, Through Jordan, via Chile, to Latin America, and Beyond, en: University of San Francisco Law Review, Vol. 37, No. 689.

118 Polaski 2004 [ob.cit].

119 Ambas referencias de Michael Allen 2003 [ob.cit].

120 Dombois et al. 2004: Dombois, Rainer, Erhard Hornberger, Jens Winter, 2004: Internationale Arbeitsregulierung in der Souveränitätsfrage. Das Lehrstück des North American Agreement on Labor Cooperation zwischen den USA, Mexiko und Kanada, Münster: Lit Verlag; ver también Dombois, Rainer, Erhard Hornberger, Jens Winter, 2003: Transnational Labor Regulation in the NAFTA – a Problem of Institutional Design? The Case of the North American Agreement on Labor Cooperation between the USA, Mexico and Canada, en: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. Vol. 19, No. 4, 421–440.

En los primeros casos la falta de resultados tangibles podía haber sido el resultado de expectativas demasiado elevadas de parte de los peticionantes, de una preparación relativamente débil, y de la selección de casos en los que hubieran participado sindicatos independientes débiles que cuestionaran el predominio de los sindicatos de la CTM (Confederación de Trabajadores Mexicanos) en México. No obstante, los sindicatos y ONGs estadounidenses pronto comenzaron a seleccionar casos mejores, trabajando con socios mexicanos más fuertes (si bien no con sindicatos de la CTM) y preparando los procedimientos cuasi judiciales de manera profesional. Aun así, no hubo mejoras tangibles de la situación de los trabajadores inmediatamente afectados. Esto se debe en gran medida al hecho de que, de última, el proceso de fiscalización del NAALC no es judicial sino político.

Una comparación con el acuerdo ambiental secundario del TLCAN —en el que la Secretaría trinacional tiene el poder de investigar controversias— demuestra que es más efectivo tener un organismo gubernamental nacional, es decir, la Oficina Administrativa Nacional, (NAO, por su sigla en inglés) respectiva, que puede presentar casos ante sus contrapartes de la NAO. No obstante, esto se apoya en la voluntad política del respectivo gobierno. Para citar un ejemplo, ninguna NAO ha utilizado su poder para iniciar un proceso de evaluación, un paso que sin duda causaría fricciones diplomáticas.

Una de las evaluaciones más críticas y de más largo alcance del NAALC fue ofrecida por un grupo de investigadores alemanes.¹²¹ Ellos argumentan que si bien el NAALC está, en cierta forma, «destinado a fracasar», cualquier régimen internacional de derechos laborales, independientemente de si integra normas internacionales e incluye la posibilidad fuerte de sanciones, está destinado a enfrentar problemas similares. Como ni siquiera se han utiliza-

do las limitadas posibilidades institucionales del NAALC, parece claro que los actores que participan en él no han elaborado una idea común de lo que debería ser el NAALC, y que ellos mismos son parte de complejos acuerdos nacionales que limitan sus acciones. Hay «negociaciones entre Estados» y «negociaciones a la interna de los Estados». Los motivos de los gobiernos participantes para evitar conflictos y mantener el tema dentro de los confines de la reglamentación nacional, y de los actores de la sociedad civil para internacionalizar los conflictos, como medio de crear presión para resolver conflictos internos, se enfrentan. Esencialmente, este análisis amplía la lógica de Robert Putnam de los juegos de negociación a dos niveles, de la negociación del acuerdo a los procesos de puesta en práctica, que tiene un sentido especial para el NAALC, ya que sus normas favorecen los procedimientos de fiscalización cuasi diplomáticos, y en los hechos, la fiscalización ha adoptado esta forma.

Para el NAALC, Dombois et al. demuestran que los tres gobiernos participantes han aplicado el acuerdo de formas muy diferentes, reflejando sus sistemas de relaciones industriales, por ejemplo, con relación al personal de las NAO (de carrera o políticos), la apertura de las audiencias, etc., y que tienen expectativas muy diferentes con relación a los procedimientos de los acuerdos. Lo mismo ocurre con los actores de la sociedad civil. Los autores conceden que esas expectativas y las estrategias que les siguen son en parte una cuestión de preferencias políticas, y señalan, por ejemplo, las diferencias entre las administraciones de Clinton y de Bush. El Secretario de Trabajo de Clinton, Robert Reich (1993–1996), fue especialmente abierto a apoyar, así como los demócratas del Congreso. En contraste, la administración de George W. Bush se negó a aceptar el estudio de un petitorio (DuroBag); esa fue la primera negativa de ese tipo, y de hecho señaló a la AFL–CIO que la administración no iba a hacer aplicar el acuerdo. Bush ha intentado reitera-

121 Ibid.

damente, y fundamentalmente, clausurar el Departamento de la Oficina de Trabajo para Asuntos Laborales Internacionales, en donde tiene su sede la NAO de los Estados Unidos, que ha sobrevivido solamente por el apoyo demócrata en el Congreso.

La mayoría de los petitorios se han referido a temas relativos a la libertad de asociación y al derecho a organizarse (en México, los derechos de los sindicatos independientes; en los Estados Unidos, los derechos de los inmigrantes en particular, y de las medidas antisindicales en general), que son los derechos con menor fuerza ejecutiva. En la medida que el Artículo 2 del NAALC compromete a los países miembros a mejorar las normas laborales nacionales, hay una tendencia a cuestionar no solamente la fiscalización interna de las normas nacionales sino también las propias normas. Sin embargo, los resultados han sido magros. Ni una sola vez un proceso de fiscalización ha pasado más allá de consultas ministeriales, que en su gran mayoría han dado como resultado esfuerzos simbólicos de seminarios e investigación en cooperación. Nunca se ha instalado un Comité de Evaluación de Expertos, el segundo paso prescrito, aún cuando algunos petitorios han incluido reclamaciones sobre cuestiones tales como discriminación y cuestiones de salud y seguridad, que podrían ameritar un Comité de Evaluación de Expertos.

Los petitorios tienen mayor posibilidad de ser aceptados para su evaluación si son presentados por una coalición transnacional. También, la información necesaria, en la mayoría de los casos, tendrá que ser recogida por actores nacionales. Por eso ese tipo de coaliciones han presentado numerosos petitorios en esas condiciones, o en nombre de actores nacionales. Sin embargo, hay graves asimetrías en términos de recursos y personal entre México y los otros dos países, en términos de sindicatos y ONGs. En México, generalmente los supues-

tos acusados son los relativamente poderosos sindicatos corporativos. Dombois et al. hablan de una «trampa de desilusión» para los actores de la sociedad civil, especialmente para los de los Estados Unidos, quienes esperan soluciones cuasi judiciales a problemas específicos. Pero los autores subestiman el proceso de aprendizaje de los actores de la sociedad civil. Únicamente al principio es posible que los sindicatos de los Estados Unidos hayan esperado que resultados cuasi judiciales resolvieran casos concretos. Actualmente, las presentaciones en el marco del NAALC son utilizadas como elementos de «campañas empresariales» más amplias.¹²² Considerando la relación históricamente tensa entre Estados Unidos y México, así como entre los sindicatos estadounidenses y mexicanos, es de señalar que los petitorios provenientes de sindicatos y/u ONGs mexicanos (o canadienses) aludiendo a irregularidades en la fiscalización estadounidense de la legislación laboral, puede ser utilizada —y de hecho lo es— en las campañas organizativas de los Estados Unidos. Reiteradamente, representantes de los sindicatos de los Estados Unidos han recibido con beneplácito esas críticas al sistema de relaciones laborales de los Estados Unidos, porque les ayuda. Algunos años atrás, eso era impensable.

Sin duda, todavía queda una gran cuota de desconfianza entre los tres gobiernos, que se refleja en los procedimientos de las NAO y el Consejo Ministerial, así como por el papel limitado que se le da a la Secretaría. Los Estados Unidos presionaron por el acuerdo, y hay un limitado apoyo interno para el mismo —si bien escéptico—, por lo que el gobierno de los Estados Unidos es generalmente más activo en términos de petitorios y actividades de cooperación con relación a los temas abordados por los petitorios. Los gobiernos mexicano y canadiense —y en el caso de México los sindicatos predominantes— no quisieron el acuerdo (en Canadá se hizo efectivo recién en 1998, porque la legislación laboral es una responsabili-

122 Thomas Greven, 2003: Transnational 'Corporate Campaigns': A Tool for Labor in the Global Economy? En: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. Vol. 19, No. 4, 495–513.

dad compartida por el gobierno federal y las provincias), y por lo tanto se centran en actividades de cooperación y en recoger información de las «mejores prácticas» no relacionadas con el proceso de petitorios. Así, la eficacia del NAALC depende en gran medida de las prioridades del gobierno de los Estados Unidos. Actualmente, argumentan Dombois et al., hay un «compromiso silencioso» de evitar conflictos y de no impulsar casos del NAALC.

Todos los actores gubernamentales desean que el tema permanezca dentro de la reglamentación nacional, y de esa forma cualquier efecto que pudiera tener el NAALC quedaría neutralizado o bloqueado. Los gobiernos mexicano y canadiense, en especial, desean limitar la presión externa de la tradicional hegemonía de los Estados Unidos, mientras que los actores de la sociedad civil han tenido dificultad en elaborar estrategias verdaderamente internacionales debido a sus intereses (y culturas) a menudo en conflicto. No obstante, una vez más, hay procesos de aprendizaje en marcha, e incluso sindicatos estadounidenses —que en realidad se oponían al TLCAN en gran medida por miedo a perder puestos de trabajo y quedar con menos miembros— han cambiado de posición y ahora han comenzado a entender el valor de procesos más amplios de democratización en México, para los cuales los petitorios del NAALC pueden desempeñar un modesto papel de apoyo.

Según Dombois et al., la «trampa de la desilusión» puede llevar a una pérdida de legitimidad del NAALC.¹²³ Si los sindicatos y ONGs dejan de utilizarlo porque es demasiado caro e ineficaz, también pueden terminar con las actividades de cooperación. Hasta ahora, el gobierno de los Estados Unidos ha estado dispuesto a procurar emprendimientos de cooperación solamente en el contexto de los petitorios.

Basado en su análisis del NAALC, Dombois et al. llegan a conclusiones trascendentales so-

bre la eficacia de las disposiciones en materia de derechos laborales en los acuerdos comerciales en general. Argumentan que el hecho de que haya más disposiciones sobre sanciones —cuya falta es probablemente la crítica más frecuente a las disposiciones sobre derechos laborales existentes, incluido el NAALC— no mejorará automáticamente su eficacia. Esto se debe a la complejidad de las estructuras de las relaciones industriales nacionales, en las que los actores estatales generalmente tienen una autoridad limitada y están forzados a basarse en el cumplimiento voluntario («negociación dentro de los Estados»), y a las persistentes relaciones asimétricas de poder entre los países, que se manifiestan en desconfianza y en que haya un permanente interés en mantener la soberanía en las relaciones laborales («negociación entre los Estados»).

Dombois et al. llegan incluso a cuestionar la eficacia de cualquier disposición sobre derechos laborales adjunta a un acuerdo de comercio o inversión, salvo en los casos en que el país en cuestión es pequeño y dependiente (aquí señalan la experiencia del SGP de los Estados Unidos, ver *supra*). Ellos conceden que la presión externa de un régimen internacional de derechos laborales puede apoyar procesos endógenos de cambio. Eso es precisamente lo que la mayoría de los autores a favor de las disposiciones sobre derechos laborales ha argumentado: es muy poco probable que funcionen si no hay actores locales que puedan hacer uso de la «presión extra».¹²⁴ En este sentido, el NAALC no carece de éxito. En México, en particular, los sindicatos independientes y reformistas han podido utilizar petitorios de la NAO presentados por una de sus contrapartes estadounidenses y/u ONGs para mejorar, si bien limitadamente, el desempeño general de México en materia de derechos laborales. Sandra Polaski aduce que las «actividades de cuasi fiscalización» (intercambio de información, ayuda técnica, talleres trasfronterizos, audiencias públicas y la coope-

123 Dombois et al. 2004 [ob.cit]; Dombois et al. 2003 [ob.cit].

124 Scherrer/Greven/Frank 1998 [ob.cit]; ver Cook [ob.cit].

ración y creación de capacidad resultante de alegatos vinculados a la posibilidad de sanciones) han producido ciertos avances.¹²⁵ Los petitorios pueden ser una herramienta útil para, entre otras cosas, ganar más espacio político. Los elementos participativos y el centro regional del NAALC han provocado la creación, o el fortalecimiento, de redes transnacionales de sindicatos y organizaciones de derechos humanos y han brindado mayor publicidad a los reclamos de la OIT. Pocos habían previsto tal cooperación sindical entre países en el contexto de un acuerdo que fue percibido como dirigido exclusivamente en contra de México. Hay fuertes alianzas, por ejemplo, entre el Sindicato de Trabajadores de las Comunicaciones de los Estados Unidos, (CWA, por su sigla en inglés), y el sindicato mexicano STRM (Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana), pero la cooperación parece ser más fuerte en los márgenes de ambos movimientos laborales, entre el pequeño e izquierdista FAT (Frente Auténtico del Trabajo) mexicano y el UE (United Electrical, Radio and Machine Workers of America) estadounidense (que no está afiliado a la AFL–CIO).¹²⁶

Tratados bilaterales

Hay muy poca experiencia con relación a la fiscalización de las disposiciones sobre derechos laborales en los tratados bilaterales de comercio de los Estados Unidos. En parte, eso se debe al hecho de que, en contraste con las cláusulas unilaterales y el NAALC, los tratados no incluyen el derecho a que el público presente petitorios por violaciones de los derechos laborales. Por lo tanto, le corresponde a la administración de los Estados Unidos procurar su aplicación, y la administración de George W. Bush, tan cercana a los intereses empresariales, no ha demostrado interés alguno en hacerlo. De

hecho, los críticos han señalado tendencias a lo contrario. Por ejemplo, la AFL–CIO aduce que Robert Zoellick, el Representante Comercial de los Estados Unidos, escribió una carta abierta al gobierno de Jordania comprometiéndose a no utilizar sanciones comerciales para hacer aplicar esas disposiciones –debido a la presión de los intereses empresariales.¹²⁷

En Jordania ha habido una controversia en torno a las llamadas «Zonas Industriales Calificadas» (QIZ, por su sigla en inglés) establecidas sobre la base de una disposición del acuerdo de paz de 1994 entre Jordania e Israel. Los productos provenientes de esas zonas pueden ser exportados a Estados Unidos, libres de impuestos, siempre y cuando el ocho por ciento de sus productos industriales provengan de Israel. La mayoría de las fábricas en las zonas industriales calificadas no son de propiedad de jordanos, y solamente la mitad de los trabajadores son jordanos. Las condiciones de trabajo son malas; no hay casi sindicatos. Algunos activistas argumentan que los sindicatos jordanos, que han abierto los brazos a la inversión extranjera directa, han sido controlados por el gobierno durante décadas. Queda poco claro cómo el TLC entre Estados Unidos y Jordania ha afectado la situación de las zonas industriales calificadas y, de manera más general, los derechos laborales de sindicatos más independientes.¹²⁸

El acuerdo entre los Estados Unidos y Camboya, por otro lado, es una historia exitosa de variadas y diferentes formas. Ha habido un avance en lo legal y en lo institucional. Con la ayuda de la experiencia de la OIT y fondos de los Estados Unidos, Camboya ha creado un Consejo Nacional de Arbitraje. La OIT también está a cargo de la supervisión del acuerdo, con un máximo de transparencia, así como de la capacitación de trabajadores y gerentes, a escala

125 Polaski 2004 [ob.cit] 24.

126 Ver. Robin Alexander, Peter Gilmore, 1999: A Strategic Organizing Alliance Across Borders, en: Ray M. Tillman, Michael S. Cummings (eds.), *The Transformation of U.S. Unions. Voices, Visions, and Strategies from the Grassroots*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 255–266.

127 AFL–CIO, 2004c [ob.cit].

128 Aaron Glantz, 2003: *Jordan's Sweatshops: The Carrot or the Stick of US Policy* (CorpWatch, <http://globalpolicy.org>, febrero de 2003) [setiembre de 2004].

de la fábrica. La OIT supervisa la casi totalidad de las 200 fábricas. En primer lugar, fábrica por fábrica, se elaborará un informe confidencial sobre las violaciones, con sugerencias en cuanto a medidas de reparación. Habrá una segunda inspección seis meses después, y el informe basado en esta inspección se hará público.¹²⁹ Las fábricas deben participar a efectos de recibir aumentos especiales de contingentes, pero los aumentos anuales dependen de mejoras en todo el sector, y esto significa que habrá presión de los pares sobre las fábricas que no cumplan. Sandra Polaski aduce que el acuerdo alinea incentivos positivos para compañías y el gobierno, y así, las empresas individuales están en condiciones de beneficiarse y tienen un incentivo para cumplir las disposiciones voluntariamente. Cada gobierno depende en gran medida del cumplimiento voluntario porque otro tipo de fiscalización sería demasiado costoso. Las amenazas de castigo no son muy efectivas en los países con recursos restringidos (*resource-strapped*), porque su «éxito depende demasiado de la capacidad del gobierno para inspeccionar lugares de trabajo y de su voluntad política de entablar una acción judicial a los infractores».¹³⁰

Ha habido una «mejora importante y generalizada en los salarios, las condiciones de trabajo y el respeto por los derechos de los trabajadores».¹³¹ Esto se debe en parte a la presencia de fuertes actores locales: una gran proporción de las 200 fábricas de prendas de vestir del país tienen ahora sindicatos independientes, que son apoyados por el sindicato de obreros textiles estadounidenses UNITE y el Centro de Solidaridad de la AFL-CIO, que ha estado activo en Camboya desde 1994, con un fuerte acento en lo organizativo. Las disposiciones del

tratado comercial son «claves para asegurar el éxito de los intentos organizativos», dice Jason Judd, de la AFL-CIO. Es de señalar que los sindicatos independientes también están creciendo en los sectores hotelero y turístico.¹³²

En términos comerciales, el tratado «ha ayudado a Camboya a crearse un nicho para sí en términos de una reputación como un lugar donde las prendas de vestir son producidas en condiciones aceptables».¹³³ Sin embargo, es cuestionable si este «nicho ético» seguirá siendo un beneficio en el mercado, especialmente después de la expiración del Acuerdo Multifibra a fines de 2004. En otras palabras, ¿los clientes recompensarán el creciente respeto de Camboya por los derechos de los trabajadores, especialmente si los competidores pueden rebajar los niveles de precios de Camboya?¹³⁴ La Asociación Camboyana de Productores de Prendas de Vestir parece creer eso. Argumenta que el acuerdo es más conveniente económicamente que pagar por auditorías en las fábricas en el marco de los numerosos programas de códigos de conducta voluntarios, tales como la Asociación Trabajo Justo (FLA, por su sigla en inglés) y la Responsabilidad Social Internacional (SAI). Esta conveniencia, sin embargo, depende de si los Estados Unidos continúan financiando la parte del león de los costos de monitoreo de la OIT. Estados Unidos ha invertido 2 millones de dólares a lo largo de cinco años para promover, verificar y mantener los avances. El gobierno y el sector privado de Camboya han realizado contribuciones más pequeñas. Sandra Polaski afirma que, a un costo anual por trabajador de 3,50 dólares estadounidenses, eso hace de este «programa, sin duda, la mejor inversión que han hecho hasta ahora los Esta-

129 Elliot 2004 [ob.cit] 9.

130 Polaski 2004 [ob.cit] 22.

131 Ibid.

132 Ver. Timothy Ryan, 2003: Building Global Solidarity, en: Human Rights Dialogue, Spring <http://www.carnegiecouncil.org>, [abril de 2004].

133 Allen, 2003 [ob.cit], 30.

134 Kimberly Ann Elliott, Richard B. Freeman, 2001: White Hats or Don Quixotes? Human Rights Vigilantes in the Global Economy. Working Paper 8102, National Bureau of Economic Research.

dos Unidos para promover los derechos laborales internacionales». ¹³⁵

Algunos, incluida Polaski, consideran que el tratado entre los Estados Unidos y Camboya y el programa de supervisión son un modelo. Sin embargo, está limitado a un sector y puede ser costoso a la larga. Además, puede ser poco probable que se constituya en modelo porque requiere consenso entre sindicatos, empleadores y los gobiernos en cuestión. ¹³⁶

4.3 Disposiciones sobre derechos laborales en los tratados comerciales bilaterales canadienses

El acuerdo sobre derechos laborales, paralelo al Acuerdo de libre comercio de 1996 entre Canadá y Chile, siguió el modelo del Acuerdo sobre Cooperación Laboral de América del Norte (NAALC, por su sigla en inglés). ¹³⁷ Su objetivo es la aplicación efectiva de la legislación laboral nacional, y hay un proceso de petitorios y una estructura de tres niveles relativos a diferentes niveles de aplicación de once principios laborales. El acuerdo entre Canadá y Chile estipula el tope de posibles multas en 10 millones de dólares, pero no prevé sanciones comerciales. En lugar de eso, el acuerdo establece procedimientos detallados sobre el uso de los resultados de los grupos especiales de arbitraje en los tribunales nacionales. ¹³⁸

En contraste, el acuerdo entre Canadá y Costa Rica, de 2001, que también apunta a la aplicación de la legislación laboral nacional, estipula una mayor competencia de los grupos especiales de arbitraje, es decir, el tercer nivel

de aplicación. Los grupos especiales pueden evaluar casos relativos a todos los derechos reconocidos en la Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT, de 1998, y el procedimiento de evaluación se ha racionalizado. Este acuerdo, sin embargo, no estipula multas ni sanciones comerciales, centrándose, en cambio, en medidas de cooperación. ¹³⁹ Canadá está negociando actualmente un tratado de libre comercio con cuatro países centroamericanos, y las disposiciones laborales pondrán aún mayor énfasis en programas de cooperación que en los acuerdos con Costa Rica y Chile. ¹⁴⁰

Hasta ahora no se han presentado petitorios en el marco de la disposición sobre derechos laborales de los acuerdos bilaterales canadienses. ¹⁴¹

4.4 Disposiciones sobre derechos laborales en acuerdos bilaterales de la Unión Europea

Arvind Panagariya ha identificado siete niveles de la integración económica de la Unión Europea: la Unión Europea; el Área Económica Europea (que incluye a los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio); diversos acuerdos para formar Uniones Aduaneras; diversas áreas de Libre Comercio (por ejemplo con México y Chile); Sociedades Mediterráneas (Acuerdos de Asociación según el llamado Proceso de Barcelona, por ejemplo con Jordania); preferencias ACP (el Acuerdo de Cotonou con 77 países africanos, del Caribe y del Pacífico, el sucesor de los cuatro convenios de Lomé); las Preferencias SGP. La condición de Nación Más Favorecida se aplica a

¹³⁵ Polaski 2004 [ob.cit] 25.

¹³⁶ Allen, 2003 [ob.cit] 32.

¹³⁷ Agreement on Labour Cooperation between the Government of Canada and the Government of the Republic of Chile, 1996.

¹³⁸ Human Rights Watch 2001 [ob.cit].

¹³⁹ José Manuel Salazar-Xirinachs, 2001: Trade, Labor Standards and Global Governance: A Developing Country's Perspective, Paper presented at the conference «International Economic Governance and Non-Economic Concerns: Transparency, Legitimacy and International Economic Law,» Research Institute for European Affairs, Vienna University of Economics and Business Administration, 10-11, 11-12 de diciembre.

¹⁴⁰ Stern 2003 [ob.cit].

¹⁴¹ Human Rights Watch 2001 [ob.cit].

seis países: Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelandia, Taiwán y los Estados Unidos.¹⁴² Según Jagdish Bhagwati, esto puede describirse como un «plato de espaguetis de aranceles», y tiene consecuencias obvias para las políticas dirigidas a establecer regímenes internacionales sobre derechos laborales.

Obviamente, la Unión Europea ejerce una gran influencia con relación a los que aspiran a ser países miembros. Previamente a la ampliación más reciente, algunos argumentaron que los nuevos países miembros iban a adherir a un «espacio social común».¹⁴³ Sin embargo, hubo una amplia variedad de condiciones y acuerdos sociales incluso entre los países miembros antes de la ampliación de 2004. Aun así, los requisitos para adquirir la condición de miembro se ampliaron a una serie de responsabilidades sociales, incluido el trato igualitario para hombres y mujeres y ciertas normas en materia de salud y seguridad.

La Unión Europea firma «acuerdos de estabilización y asociación» con países considerados candidatos para ser miembros, a efectos de prepararlos para la observancia total de todas las normas y reglamentaciones de la Unión Europea.¹⁴⁴ No hubo referencia alguna a los convenios básicos de la OIT en los acuerdos con los países de Europa central y del este.¹⁴⁵ Tampoco hubo condicionamientos explícitos en el sistema PHARE de ayuda, previo a la ampliación.¹⁴⁶ Internamente, la Unión Europea todavía orienta las relaciones laborales especialmente con referencia a la legislación nacional. Además, está la Carta sobre los Derechos Fundamentales de los Trabajadores, de 1989, que fue incorporada al Tratado de Maastricht de 1992 como un «protocolo de política social». Si bien no es vinculante, algunas

cláusulas forman las bases de las directivas de la Unión Europea, a través del proceso del diálogo social, por ejemplo, con relación a la armonización mínima de las normas sobre salud y seguridad en el trabajo. En el Tratado de Niza, 2001, la Unión Europea acordó no armonizar la legislación social.¹⁴⁷ Hasta ahora, la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC, por su sigla en inglés) ha fracasado en su intento de incluir una «Carta de Derechos de la Unión Europea» con relación a derechos humanos y derechos laborales internacionales en el tratado de la Unión Europea.¹⁴⁸

En términos de derechos humanos generales, que podrían servir como base para reclamaciones sobre derechos humanos, la situación europea se complica por la existencia paralela de la Unión Europea y el Consejo de Europa. El Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, del Consejo de Europa, es la base del sistema procesal del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo. La Carta Social Europea, modificada en 1996, abarca una gama más amplia de derechos sociales. Si bien admite las reclamaciones públicas, hasta ahora no ha sido fuente de presiones políticas de importancia.

Disposiciones sobre derechos laborales en los tratados bilaterales de comercio e inversión de la UE

En su respuesta al informe de la OIT de mayo de 2004 (Comunicación sobre la Dimensión Social de la Globalización), la Comisión de la Unión Europea indicó que se «oponía firmemente a todo criterio e iniciativa con base en sanciones para utilizar derechos laborales con fines proteccionistas». En cambio, la Comisión apoya la inclusión (voluntaria) de derechos laborales en el Mecanismo de Evaluación de las

142 Panagariya 2002 [ob.cit].

143 Deacon 1999 [ob.cit].

144 Comisión Europea 2003 [ob.cit] 12.

145 Grossmann et al. 2002 [ob.cit] 61.

146 Deacon [ob.cit] 26.

147 Harald Grossmann et al. 2002 [ob.cit] 58.

148 ETUC, 1999: Executive Committee Position paper: The Incorporation of Fundamental Civic, Social and Trade Union Rights into the European Union Treaties, 16–17 de setiembre.

Políticas Comerciales para miembros de la OMC, e incluirá derechos laborales en su propio informe. La Unión Europea también continúa apoyando una mayor cooperación entre la OIT, la OMC y las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y FMI). Los derechos laborales también serán apoyados en las relaciones bilaterales de la Unión Europea: «El reconocimiento y la promoción de los derechos sociales son parte integral» de los acuerdos con Chile, Sudáfrica y los países ACP (Acuerdo de Cotonou, ver *supra*). Se ofrecerá ayuda técnica para complementar su promoción.¹⁴⁹

Pero si bien la política de la Unión Europea reclama la incorporación de normas laborales básicas en todos los acuerdos bilaterales, la Unión Europea de hecho se centra en derechos humanos y desarrollo en mayor medida que en derechos laborales. Incluso la Política Común Exterior y de Seguridad incluye una dimensión sobre los derechos humanos. En teoría, las disposiciones sobre derechos humanos pueden servir de base para las reclamaciones sobre derechos laborales, pero esto no ha sido comprobado.

Desde 1992, la Unión Europea ha incluido una cláusula sobre derechos humanos en todos los acuerdos con terceros países. La cláusula define el respeto por los derechos humanos y la democracia (como se establece en la Declaración Universal sobre Derechos Humanos) como un «elemento esencial» y hoy se aplica a más de 120 países. «Una violación de los derechos humanos puede permitirle a la Unión Europea terminar el acuerdo o suspender su funcionamiento en su totalidad o en parte».¹⁵⁰

En sus negociaciones comerciales bilaterales la Unión Europea promueve cuestiones de de-

sarrollo más amplias en lugar de un vínculo estricto y explícito entre derechos laborales y comercio. Hay declaraciones de un compromiso con los derechos humanos, pero el centro está puesto en el diálogo político, el intercambio de información y el apoyo técnico.¹⁵¹ Por ejemplo, en su enfoque de tres pilares en las relaciones con los países latinoamericanos, la Unión Europea se centra en el diálogo político, la cooperación y la liberalización del comercio.

El tratado entre la Unión Europea y Sudáfrica

En el año 2000, la Unión Europea y Sudáfrica concluyeron un acuerdo bilateral, que estipula el libre comercio en el término de 12 años.¹⁵² Incluye una referencia a los convenios básicos de la OIT, pero ningún vínculo explícito ni sanciones. El centro, en términos de normas laborales, está puesto en el intercambio de información y la ayuda técnica para mejorar la legislación nacional y su fiscalización.¹⁵³

El tratado entre la Unión Europea y México

El Tratado entre la Unión Europea y México, que entró en vigor en julio de 2000 y aseguró la paridad del TLCAN con la Unión Europea, incluye aspectos de un diálogo político pero ninguna disposición específica sobre derechos laborales, a pesar de la considerable presión de los sindicatos.¹⁵⁴ Se ha creado un Diálogo de la Sociedad Civil de la Unión Europea y México y está trabajando para lograr un Observatorio Social y Ambiental que estudie los efectos del acuerdo.¹⁵⁵

El Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Chile

El acuerdo entre la Unión Europea y Chile, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, abarca

¹⁴⁹ Comisión Europea, 2004b [ob.cit].

¹⁵⁰ Horng 2003 [ob.cit].

¹⁵¹ Grossmann et al. 2002 [ob.cit] 61.

¹⁵² Comisión Europea, 2003 [ob.cit] 14. Since South Africa is part of a customs union, SACU, the FTA will effectively be SACU-EU.

¹⁵³ Grossmann et al. 2002 [ob.cit] 61.

¹⁵⁴ CIOSL 2002 [ob.cit].

¹⁵⁵ First Forum of the European Union–Mexico Civil Society Dialogue, Bruselas, Bélgica, 26 de noviembre de 2002.

derechos humanos generales pero también incluye un Artículo 44 sobre cooperación social, que reconoce la importancia de los convenios básicos de la OIT para el desarrollo social. No hay, sin embargo, mención explícita a los derechos sindicales, y no hay vínculos entre las disposiciones sobre cooperación social y las secciones comerciales de este acuerdo muy amplio. Por lo tanto, queda poco claro cómo el respeto por los convenios de la OIT quedará asegurado y garantizado dentro de los confines de este acuerdo.¹⁵⁶

Las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur

Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea están tratando de establecer relaciones de libre comercio con América Latina. Hay negociaciones en curso para concluir un Acuerdo de Asociación bi-regional entre la Unión Europea y el Mercosur, el mercado común del sur integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El acuerdo propuesto abarcará cuestiones de comercio e inversión y también temas como los derechos de propiedad intelectual y la inversión extranjera. Las negociaciones se han mostrado difíciles, al igual que las negociaciones de los Estados Unidos en el contexto del propuesto Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ver *supra*), pero se han formulado artículos en apoyo a los derechos laborales fundamentales. Al igual que en el tratado entre la Unión Europea y Chile, no hay un vínculo explícito con los privilegios comerciales, a pesar de la presión de federaciones internacionales del trabajo.¹⁵⁷ Todavía está pendiente de resolución si las disposiciones laborales constituirán un capítulo del acuerdo o un protocolo adjunto al mismo. Legalmente, ambas situaciones tendrían el mismo nivel, salvo para países no miembros, tanto con la

Unión Europea como con el Mercosur (como es el caso de Chile), que no quedarían abarcados por un protocolo.

El proceso de Barcelona

En el contexto del llamado Proceso de Barcelona, la Unión Europea ha firmado Acuerdos de Asociación con Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, la Autoridad Palestina y Túnez. Esos acuerdos son parte de la preparación de una zona de libre comercio euro-mediterránea, propuesta para 2010. Vinculan los beneficios con la observancia de principios de derechos humanos, pero no específicamente con las normas laborales. Sin embargo, hay disposiciones sobre apoyo técnico y cooperación en materia de normas laborales.¹⁵⁸ Por ejemplo, el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Jordania abarca tres sectores amplios: asuntos políticos, asociación económica y financiera y asociación en asuntos sociales y humanitarios. No hay mención a los derechos laborales entre las cuestiones relacionadas con el comercio.¹⁵⁹ Siguiendo los mismos principios, también se establecerá una zona de libre comercio con el Consejo de Cooperación del Golfo, que está integrado por Bahrain, Kuwait, Qatar, Omán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos.¹⁶⁰

Reunión Asia-Europa (ASEM)

La ETUC y la CIOSL han impulsado una dimensión social de la agenda de la Reunión Asia-Europa (ASEM, por su sigla en inglés), incluido un diálogo sobre la promoción de normas laborales básicas. Los países asiáticos están entre los opositores más declarados a establecer vínculos con los derechos laborales, si bien algunos han argumentado que el ingreso de China a la OMC ha cambiado la

156 CIOSL 2002 [ob.cit].

157 ETUC/CIOSL/CMT, European Union-Mercosur Working Group, 2001: Trade Unions and Mercosur-European Union Relations, Bruselas.

158 Grossmann et al. 2002 [ob.cit] 61.

159 Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Jordania, www.eicc.jo [agosto de 2004].

160 Comisión Europea, 2003 [ob.cit] 12-14.

dinámica del debate.¹⁶¹ La ASEM puede ser la precursora de futuros acuerdos de libre comercio o asociación.¹⁶² Como primer paso en el desarrollo de una dimensión social, los sindicatos asiáticos y europeos se reunieron en Copenhague en 2002 y realizaron un Foro de Sindicatos de Asia y Europa en Hanoi en 2004.

Resumen

En suma, han habido avances limitados en términos de disposiciones en materia de dere-

chos laborales ejecutables en los acuerdos bilaterales de la Unión Europea. El centro está puesto claramente en los derechos humanos generales, las cuestiones de desarrollo, la cooperación técnica y el diálogo político. Esto no quiere decir que no puedan lograrse avances en materia de derechos laborales en los confines de esos acuerdos. Hasta ahora, sin embargo, no hay pruebas de avances sustanciales vinculados con ellos.

161 El Comisario de Comercio de la Unión Europea Pascal Lamy llegó a predecir que a causa de la «aplanadora china» los derechos laborales volverían a la agenda de la OMC, «ahora probablemente a pedido de los mismos países en desarrollo que habían logrado resistirla en Doha» (citado en: *Bridges* No. 4, 2004, www.ictsd.org [julio de 2004]).

162 CIOSL/ETUC/ CIOSL-APRO, 2002: *Building a Social Pillar for ASEM*, Bruselas.

5.

Opciones para los sindicatos

La globalización no es nueva. De diversas maneras, la situación a comienzos del siglo XXI es similar a la que imperaba entre fines del siglo XIX y principios del XX. El capitalismo desencadenado en el siglo XIX produjo un intenso conflicto social dentro de las naciones y contribuyó al conflicto entre países. La creciente desigualdad social y la falta de seguridad social produjeron una reacción contra esta oleada de globalización. Llevó varias décadas de conflicto social «civilizar» tentativamente las economías de los mercados nacionales, y asegurar que la riqueza se dividiera más equitativamente.

En la actualidad, después del «quiebre del modelo fordista» (Christoph Scherrer), nos enfrentamos nuevamente a un capitalismo globalizador que en diversas formas es irrestricto. De hecho, la creciente competencia institucional entre Estados nacionales, como expresión de la

competencia de productos entre actores del mercado, implica un capitalismo aún más desatado, en que los actores nacionales impulsan la liberalización y desreglamentación con el argumento típico de la necesidad de aumentar la competencia mundial.

Sin embargo, a lo largo de los años se ha establecido una serie de instituciones de salvaguarda en respuesta a la crisis de gobernanza de la economía mundial. Ha habido intentos importantes de volver a regular los asuntos sociales a niveles que trasciendan a los Estados nacionales, es decir, las disposiciones sobre derechos laborales en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales presentados y evaluados aquí, pero persiste una brecha grave y en última instancia peligrosa entre esos esfuerzos y la agenda dominante de liberalización y competitividad. Esta brecha es peligrosa aun desde la perspectiva de los liberalizadores, si

bien pocos de ellos lo han realizado hasta ahora, porque el apoyo a su programa, o la tolerancia, depende de la seguridad social de muchos.¹⁶³ Ya existe una respuesta seria y creciente en contra de la globalización, y contra las «reformas» que supuestamente ésta impone a los gobiernos nacionales, en el mundo desarrollado. Y en esas partes del mundo en desarrollo que se han beneficiado de la llamada relocalización (*offshoring*), estamos encontrando cada vez más conflictos sociales asociados tradicionalmente con la industrialización y el desarrollo.¹⁶⁴ Esta resistencia a dos niveles en contra de la forma dominante de la globalización, está destinada a tomar formas más populistas, o incluso extremas, ya que las presiones e inseguridades aumentan para más y más gente.¹⁶⁵

Por lo tanto, ¿qué pueden hacer los sindicatos para contribuir a la nueva regulación del capitalismo mundial, a lo que Deacon ha llamado el «reformismo social mundial» en el contexto de los acuerdos comerciales y la legislación comercial?¹⁶⁶

Argumentos contra las disposiciones sobre derechos laborales

En primer lugar, es necesario que el movimiento laboral discuta con mayor profundidad algunos argumentos de base empírica contra el instrumento de las disposiciones sobre derechos laborales. Basado en sus análisis del NAALC (ver *supra*), Dombois et al. argumentan que la justificación de los regímenes sobre derechos laborales internacionales tienen errores.¹⁶⁷ Específicamente, dudan de la validez de la hipótesis de la «carrera hacia abajo» en el comercio Norte–Sur y las relaciones de inversión. Los defensores de los derechos laborales, sin embargo, han señalado la dimensión

Sur–Sur de la competencia internacional. Si los países y/o compañías compiten en mercados de productos similares, y lo hacen sobre la base de factores de producción similares (más a menudo: mano de obra barata), pueden utilizarse violaciones sistemáticas de derechos laborales como fuente de ventajas competitivas, aun si esa ventaja es marginal. Algunos países tal vez tengan entonces que abstenerse de establecer normas debido a los intereses relativos a la competitividad internacional. Esos argumentos deben ser estudiados empíricamente.

Dombois et al. argumentan que las violaciones de los derechos laborales, especialmente la libertad de asociación, tienen a menudo motivaciones políticas, porque los sindicatos pueden ser fuente de oposición política para los regímenes autoritarios. Si bien yo argumentaría que las presiones políticas y económicas externas pueden igualmente ser efectivas para cambiar los cálculos políticos de regímenes autoritarios o cuasi democráticos, la naturaleza política de las violaciones debe ser tomada en consideración. A veces, la acción en el marco de la disposición sobre derechos laborales puede no ser aconsejable, porque el régimen en cuestión seguramente no responderá con cálculos económicos racionales.

Reflejando los argumentos de numerosos defensores de códigos de conducta amplios con base en las empresas, Dombois et al. argumentan que el centro puesto en los derechos laborales básicos en los acuerdos comerciales deja fuera importantes normas laborales que pueden ser importantes para las vidas de los empleados (tales como salud y seguridad o salarios). Los derechos laborales básicos, sin embargo, son considerados «derechos habilitantes» que ponen a los actores nacionales en

163 It is no accident that surveys show that the majority of people value long-term security over short-term wage levels.

164 Ver Beverly J. Silver, 2003: *Forces of Labor. Workers' Movements and Globalization since 1870*, Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in Comparative Politics).

165 Ver. Thomas Greven, 2005: *Die Globalisierungsdebatte und der Rechtsextremismus*. En: Thomas Greven, Thomas Grumke (eds.) *Globalisierter Rechtsextremismus* (en preparación).

166 Deacon 1999 [ob.cit].

167 Dombois et al. 2004 [ob.cit].

la posición de luchar por mejores normas en otros sectores.

Muchos han argumentado que «las normas laborales de los acuerdos comerciales siempre serán susceptibles de ser utilizadas para presionar a los gobiernos intransigentes con fines políticos».¹⁶⁸ Pero Dombois et al. presentan un cuestionamiento más amplio a los regímenes internacionales de derechos laborales: en la medida que el establecimiento de esos regímenes es muy controvertido, argumentan, sería erróneo dar por sentado condiciones como las utilizadas en modelos más bien simplistas como el «modelo boomerang» (que asume valores comunes). Subrayan que en un régimen internacional siempre habrá «negociación entre Estados» y «negociación dentro de los Estados», y no tan solo en la etapa de negociaciones de un acuerdo. Las estructuras y culturas locales y nacionales específicas, particularmente en el caso complejo de las relaciones industriales, siempre filtran procesos de aplicación, ya sean presiones internas o externas. Esto tiene que ver con las asimetrías del poder, los intereses en conflicto de los actores del Estado y la sociedad civil, y el interés común de los actores estatales para minimizar las limitaciones que un régimen establece en sus acciones.

Si esta evaluación es correcta, la cuestión fundamental es cómo hacer menos controvertidos los regímenes internacionales sobre derechos laborales. La legitimidad de esos regímenes, argumentaría, dependen en parte del poder relativo de los movimientos laborales en comparación con los Estados y las empresas. Una dificultad más práctica es por lo tanto cómo mejorar el poder de negociación del movimiento de los trabajadores en ambos escenarios, dentro de los Estados y entre los Estados. Me limitaré aquí a algunas consideraciones acer-

ca de cómo el movimiento laboral debería reposicionarse en términos de las disposiciones de los derechos laborales en los acuerdos comerciales y de inversión.

*Perspectivas a largo plazo:
las normas mundiales para el comercio*

A pesar de las considerables divisiones internas con relación a la inclusión de una disposición sobre derechos laborales de la OMC, que ha sido en gran medida superada por el ingreso de China a la OMC y la subsiguiente corrida de inversiones a ese país, el movimiento laboral internacional ha permanecido comprometido con tales disposiciones. Sin embargo, la falta de entusiasmo —y no solamente en los países en desarrollo y recién industrializados— ha impedido hasta ahora una movilización en serio.¹⁶⁹ Simplemente, hay demasiados asuntos, aparentemente más urgentes, que atender. Como efecto lateral de la campaña del CIO SL, se logró cierto éxito en las Instituciones Financieras Internacionales, en particular el Banco Mundial, que retuvo créditos para Haití y República Dominicana por causa de violaciones a los derechos laborales. Los sindicatos deben continuar impulsando derechos laborales básicos aplicables en todos los foros multilaterales, incluida la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.¹⁷⁰

En el largo plazo, lo que podría demostrar tener más éxito en este sentido, es la perspectiva de una respuesta antiglobalización seria, quizás bajo la forma de un proteccionismo, quizás incluso bajo la forma de un extremismo aislacionista de derecha. Esto, sumado al argumento económico de una falta de demanda del consumo en el largo plazo en el contexto de una continua «carrera hacia abajo», puede convencer a las autoridades responsables y a los representantes comerciales de la necesi-

168 Karamat Ali, 1996: Social Clauses and Workers in Pakistan, en: New Political Economy, Vol., 2, 269–273.

169 Kjeld Jakobsen, s.f., Reflections about the Strategy of the International Union Movement to Defend the Basic Labor Rights in the World Trade Organization. Presentación en la Universidad de Cornell.

170 IBFG 2003: Wirtschaftliche und soziale Fragen, Vorstand (119EB/G/9(a)), December 8–10; TILS, 2003 – Task Force der Global Unions für Handel, Investitionen und Arbeitsnormen, Discussion Paper, 26–27 de noviembre.

dad de un orden comercial mundial socialmente más responsable.

Perspectivas a mediano plazo: moldeando y reformando las formas de gobierno regional

La segunda mejor opción parece ser procurar la inclusión de normas laborales en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Dichos acuerdos pueden tener el potencial de cambiar la calidad de las formas de gobierno regionales. Hasta ahora, sin embargo, en general han sido agregados a un programa de liberalización, escasamente aceptados. Un tema importante para el movimiento laboral debe ser, pues, la «coherencia». En la medida que en las instituciones multilaterales o dentro de un acuerdo, se arriba a programas conflictivos, la introducción de derechos laborales básicos no resolverá los problemas mayores del orden comercial mundial. En otras palabras, si la sustancia de las normas del TLC continúa presionando sobre los derechos laborales mediante la promoción o la consolidación de reformas neoliberales, entonces las disposiciones sobre derechos laborales serán poco más que taparrabos. De esa forma, la voluntad de incluir elementos de redistribución en cualquier política comercial o acuerdo nuevo, no solamente es imperativa —para aumentar el apoyo de los gobiernos de los países en desarrollo para la inclusión de los derechos laborales— sino que es también parte de un criterio más coherente para proteger los derechos laborales en la economía mundial en general. Creo que Sean Sweeney, de la Universidad de Cornell, está en lo correcto cuando argumenta que, en definitiva, cualquier esfuerzo de reforma del movimiento laboral nacional es inútil si no incluye una perspectiva de «justicia mundial».¹⁷¹

En términos de negociaciones concretas, los sindicatos deberían impulsar protecciones sobre los derechos laborales más explícitas y ejecutables en los Acuerdos de Sociedad Eco-

nómica (ASE), que serán negociados sobre la base del Acuerdo de Cotonou.¹⁷² En esas y otras negociaciones comerciales y de inversión futuras, los sindicatos deberían impulsar combinaciones de incentivos positivos y medidas punitivas en forma de sanciones y multas. Tanto los incentivos como las sanciones deberían estar dirigidos a industrias específicas. El acuerdo textil entre los Estados Unidos y Camboya podría servir como modelo, debido a sus elementos en materia de desarrollo (incentivos para el acceso al mercado y supervisión financiada externamente por la OIT) y el papel activo del movimiento laboral de los Estados Unidos. La investigación ha demostrado que las disposiciones sobre derechos laborales funcionan mejor —independientemente de si se basan en multas o sanciones o ambas— cuando son actores locales fuertes que pueden utilizar el espacio político ganado por las presiones externas.¹⁷³

Por supuesto, la ausencia de actores locales fuertes y abiertos a las ideas —en especial sindicatos— es a menudo lo que hace necesaria la presión externa, en primer lugar. La solución a este dilema es incluir en el programa del movimiento laboral internacional un compromiso para cooperar siempre con los actores locales en toda investigación, comunicación o acción legal con relación a violaciones de los derechos laborales, y ayudar vigorosamente a esos actores en sus esfuerzos organizativos y de campaña toda vez que se ejerza presión externa. Los sindicatos locales también deberían ser apoyados en sus intentos de reforma nacional, en especial en sus esfuerzos por hacerse más democráticos y más abiertos a la situación de las mujeres, de los trabajadores no organizados, etc. A falta de esa ayuda, los esfuerzos por incluir derechos laborales básicos en los acuerdos comerciales serán inútiles, porque los sindicatos están sujetos a numerosas presiones cruzadas, y asegurar su supervivencia como organización —que sigue amenazada por el pre-

171 Sean Sweeney, 2004: The Case for Global Justice Unionism, en: *New Labor Forum*, 13(3) Fall, 57–66.

172 IBFG 2003 [ob.cit].

173 Frundt 1998 [ob.cit]; Scherrer/Greven/Frank 1998 [ob.cit].

dominio de las políticas neoliberales— puede ser un obstáculo para los esfuerzos por luchar por los derechos de, entre otros, las mujeres trabajadoras. La creación de capacidad en la sociedad civil de los países en desarrollo, no puede estar limitada a una lucha simplemente en la esfera jurídica.¹⁷⁴

Como demuestra la resistencia o indiferencia de numerosos sindicatos de países en desarrollo con relación a las disposiciones sobre derechos laborales, también es necesario invertir en la generación de confianza. Al respecto, la especialmente cuestionada AFL-CIO tiene una larga trayectoria: actualmente «recibiría de buen grado sanciones en contra de los Estados Unidos por la sistemática violación de normas laborales internacionales porque promueve la agenda política del movimiento laboral, cuestiona la imagen protectorista de los sindicatos ... y la amenaza de sanciones cambia la política y comportamiento del gobierno».¹⁷⁵

En términos del lenguaje de los acuerdos comerciales en materia de fiscalización, la creación de un grupo especial de solución de controversias no debería ser prerrogativa de los gobiernos involucrados. Las reclamaciones conformes a una disposición sobre derechos laborales deberían ser revisadas inmediatamente por un órgano de expertos independientes de cualquiera de los gobiernos en cuestión, siguiendo las líneas de los mecanismos utilizados por la OIT; es decir, el grupo especial debería extraerse de una lista de reconocidos expertos aceptados por todas las partes cuando se firma el acuerdo original. Correspondería a este organismo descartar reclamaciones que sean obviamente triviales.

Perspectivas a corto plazo: acuerdos marco aplicables a través de las campañas de las empresas transnacionales

Los sindicatos están limitados en su capacidad de influir en las negociaciones en materia de comercio e inversión. Como alternativa, los sindicatos de Europa han trabajado con varias Federaciones Sindicales Mundiales, para negociar los llamados acuerdos marco internacionales con una serie de empresas transnacionales. Hasta ahora se han concluido más de 25 acuerdos marco internacionales, todos con transnacionales con sede en Europa.¹⁷⁶ Este criterio de cooperación, no obstante, ha tenido un éxito limitado, en parte debido a graves problemas de supervisión. Además, si la estrategia debe ser amplia, en última instancia habrá que convencer a las transnacionales menos dispuestas, para que firmen y apliquen los acuerdos marco internacionales.

Así, es posible que los sindicatos tengan que considerar estrategias más agresivas, tales como la «campaña empresarial» desarrollada por sindicatos en los Estados Unidos.¹⁷⁷ Este enfoque se centra en ganar peso con relación al empleador, más allá del ámbito de las relaciones laborales locales, es decir, a través de la presión de los consumidores y la solidaridad sindical internacional. Si bien los sindicatos de los Estados Unidos no han tenido mucho éxito para crear relaciones de cooperación con los empleadores, los sindicatos europeos generalmente se abstienen de aplicar estrategias agresivas salvo las huelgas. Ambos pueden aprender otras formas de aumentar la eficacia de sus enfoques respectivos. En su estudio sobre los diversos esfuerzos por aumentar la responsabilidad social empresa-

174 Cook 2004 [ob.cit].

175 Allen 2003 [ob.cit].

176 Nikolaus Hammer, 2004: International Framework Agreements: Global Union Federations and Value Chains, Paper presented at the International Colloquium «Union Renewal,» Montreal, Canadá, 18–20 de noviembre.

177 Greven 2003 [ob.cit].

rial, Michael Santoro considera que «las tácticas radicalmente divergentes de confrontación y cooperación ... demuestran ... ser altamente complementarias. Ninguna táctica sería tan efectiva sin la otra».¹⁷⁸

En suma, la estrategia sindical para la gobernanza de las necesidades de la economía mundial debe ser amplia y coherente. Será exitosa únicamente si las luchas por la industrialización en los países en desarrollo y recién

temente industrializados puede vincularse a la resistencia a los programas de globalización neoliberal del mundo desarrollado.¹⁷⁹ En ambos mundos, el movimiento sindical debe superar el programa predominante de competitividad, por lo menos en parte, para redactar nuevas normas para la economía mundial que ofrecerán derechos mínimos y normas que no serán socavadas en la búsqueda de competitividad.

178 Michael A. Santoro, 2003: Defending Labor Rights: On the Barricades and in the Boardroom, en: *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. IX, Issue 2, 303–319.

179 Silver 2004 [ob.cit].

Bibliografía

- Aaronson, Susan Ariel, 2003: Corporate Social Responsibility in the Global Village: The British Role Model and the American Laggard, en: *Business and Society Review*, 108:3, 309–338.
- Acuerdo de libre comercio entre Canadá y Chile, 1996.
- Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations (ACTPN) 2003: The U.S.–Chile Free Trade Agreement, Report, Washington, D.C., 27 de febrero.
- Aerospace Industries Association et al., 2004: Letter to the President, 7 de abril.
- AFL–CIO, 2003a: Time to Choose: Good Jobs and Strong Communities or NAFTA Times Ten? Workers and the Free Trade Area of the Americas, Washington, D.C.
- AFL–CIO, 2003b: Stronger Labor Provisions Needed in CAFTA, <http://aflcio.org/globaleconomy> [Septiembre 2004].
- AFL–CIO, 2004a: Section 301 Petition of the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization Before the Office of the United States Trade Representative, Washington, D.C., 16 de marzo.
- AFL–CIO 2004b: Statement by AFL–CIO President John J. Sweeney on Bush Administration’s Decision to Turn Down the AFL–CIO Petition on China’s Workers’ Rights Violations, Washington, D.C., 28 de abril.
- AFL–CIO, 2004c: The Bush Record on Shipping Jobs Overseas, Issue Brief, agosto, Washington, D.C.
- Alexander, Robin; Peter Gilmore, 1999: A Strategic Organizing Alliance Across Borders, en: Ray M. Tillman y Michael S. Cummings (eds.), *The Transformation of U.S. Unions. Voices, Visions, and Strategies from the Grassroots*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 255–266.

- Ali, Karamat, 1996: Social Clauses and Workers in Pakistan, en: *New Political Economy*, Vol., 2, 269–273.
- Allen, Michael, 2003: A European–American Dialogue on Trade Agreements and Core Labor Standards. Roundtable Discussion of the Friedrich Ebert Foundation and the Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1º de diciembre.
- American Apparel and Footwear Association, 2004: International Trade Update, enero.
- Anderson, Sarah, 2003: The Equity Factor and Free Trade. What the Europeans Can Teach Us, en: *World Policy Journal*, Fall, 45–51.
- Bakvis, Peter, 2002: Labour Standards and Development. ICFTU Presentation to World Bank Conference on Development Economics, Oslo, 25 de junio.
- Bates, Jenny, 2000: International Trade and Labor Standards, Progressive Policy Institute, Policy Report, abril.
- Blüthner, Andreas, 2004: Welthandel und Menschenrechte in der Arbeit. The Compatibility of Human Rights at Work with the WTO–System, Frankfurt/M.: Peter Lang.
- Brandtner, Barbara; Allan Rosas, 1999: Trade Preferences and Human Rights, en: P. Alston, M.R.
- Bustelo, J. Heenan (eds.), *The EU and Human Rights*, New York: Oxford University Press.
- Brulliard, Nicolas, 2004: Ministers Say CAFTA Helps Labor Rights, United Press International, 13 de julio.
- Campaña Ropa Limpia, 2002: Africa Report (<http://www.cleanclothes.org>) [September 2004].
- CIOSL 2002: The Spread of Bilateral Agreements, Position Paper, Bruselas: CIOSL, 1 de octubre.
- CIOSL/CMT/ETUC, s.f.: Trade Union Assessment of European Union Regulation on the Generalised Scheme of Preferences 2002–04, Bruselas.
- CIOSL/ETUC/CIOSL–APRO, 2002: Building a Social Pillar for ASEM, Bruselas.
- Citizens Trade Campaign, 2003: U.S.–Chile Free Trade Agreement (<http://citizenstrade.org/chile.php>) [agosto 2004].
- Clay, Lisa, 2001: The Effectiveness of the Worker Rights Provisions of the Generalized System of Preferences: The Bangladesh Case Study, en: *Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol. 11, No. 1, 175–201.
- Cleary Gottlieb, EC Trade Report, Bruselas, octubre–diciembre, 2003.
- Comisión Europea, 2003: Making Globalization Work for Everyone. The European Union and World Trade, Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea, 2004a: The European Union’s Generalised System of Preferences. GSP, Bruselas: Comisión Europea. Directorate General for Trade.
- Comisión Europea, 2004b: Trade and Social Conditions (http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/social/index_en.htm), [julio de 2004].
- Compa, Lance; Jeffery S. Vogt, 2001: Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20– Year Review, en: *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 22, No. 2/3.
- Congressional Research Service, 2004: Generalized System of Preferences, CRS Report for Congress, 97–389 E (actualizado 27 de febrero de 2004).
- Cook, Maria Lorena, 2004: International Labor Standards and Domestic Labor Advocates: Unions, Labor Reform, and Workers’ Rights in Latin America, Paper presented at the Conference on Transnational Labor Contention, Universidad de Cornell, 9–11 de abril.
- Deacon, Bob, 1999: Socially Responsible Globalization: A Challenge for the European Union, Report prepared for the Ministry of Social Affairs and Health of Finland.
- Dombois, Rainer; Erhard Hornberger; Jens Winter, 2003: Transnational Labor Regulation in the NAFTA – a Problem of Institutional Design? The Case of the North American Agreement on Labor Cooperation between the USA, Mexico and Canada, en: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. Vol. 19, No. 4, 421–440.
- Dombois, Rainer; Erhard Hornberger, Jens Winter, 2004: Internationale Arbeitsregulierung in der Souveränitätsfrage. Das Lehrstück des North

- American Agreement on Labor Cooperation zwischen den USA, Mexiko und Kanada, Münster: Lit Verlag.
- Elliott, Kimberly Ann, 1998: Preferences for Workers? Worker Rights and the U.S. Generalized System of Preferences, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Elliott, Kimberly Ann, 2004: Labor Standards, Development, and CAFTA, Institute of International Economics, International Economics Policy Briefs, No. PB04–2, Washington, D.C., marzo.
- Elliott, Kimberly Ann, Richard B. Freeman, 2001: White Hats or Don Quixotes? Human Rights Vigilantes in the Global Economy. Working Paper 8102, National Bureau of Economic Research.
- ETUC, 1999: Executive Committee Position Paper: The Incorporation of Fundamental Civic, Social and Trade Union Rights into the European Union Treaties, septiembre 16–17.
- ETUC/CIOSL/CMT European Union–Mercosur Working Group, 2001: Trade Unions and Mercosur–European Union Relations, Bruselas.
- First Forum of the «European Union–Mexico Civil Society Dialogue», Bruselas, Bélgica, 26 de noviembre de 2002.
- Frank, Volker, 1999: Die Durchsetzung internationaler Sozialstandards – Erfolgsbedingungen von Sozialklauseln, en: *Peripherie*, No. 75.
- Frundt, Henry J., 1998: Trade Conditions and Labor Rights. U.S. Initiatives, Dominican and Central American Responses, Gainesville et al.: University Press of Florida.
- Gibbons, Stephen, 1999: Labour Rights, the International Trading Regime and the Multilateral Institutions – a Broad View, Presentation at the EJDM Conference, 6/7 de marzo.
- Glantz, Aaron, 2003: Jordan’s Sweatshops: The Carrot or the Stick of US Policy (*CorpWatch*, <http://globalpolicy.org>, February 2003). [setiembre de 2004].
- Greven, Thomas, 2003: Transnational ‘Corporate Campaigns’: A Tool for Labor in the Global Economy? En: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. Vol. 19, No. 4, 495–513.
- Greven, Thomas, 2005: Die Globalisierungsdebatte und der Rechtsextremismus. En: Thomas Greven, Thomas Grumke (eds.), *Globalisierter Rechtsextremismus* (en preparación).
- Grossmann, Harald; Matthias Busse, Deike Fuchs, Georg Koopmann, 2002: Sozialstandards in der Welthandelsordnung, Baden–Baden: Nomos.
- Hafner–Burton, Emilie M., 2004: Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression, próximamente en *Organización Internacional* (sic).
- Hammer, Nikolaus, 2004: International Framework Agreements: Global Union Federations and Value Chains, Paper presented at the International Colloquium «Union Renewal,» Montreal, Canadá, 18–20 de noviembre.
- Hiatt, Jonathan P., y Deborah Greenfield, 2004: The Importance of Labor Rights in World Development, Washington, D.C.: AFL–CIO.
- Hoffa, James P., 2003: Dissenting Views of James P. Hoffa, General President, International Brotherhood of Teamsters, Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations (ACTPN), The U.S.–Chile Free Trade Agreement, Report, Washington, D.C., 27 de febrero.
- Horng, Der–Chin, 2003: The Human Rights Clause in the European Union’s External Trade and Development Agreements, en: *European Law Journal*, Vol. 9, No. 5, 677–701.
- Howse, Robert, 2004: Appellate Body Ruling Saves the GSP, at Least for Now, en: *Bridges*, No. 4 (www.ictsd.org), abril [julio de 2004].
- Human Rights Watch, 2001: Canada/Mexico/United States: Trading Away Rights, Report, http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/nafta0401–03.htm#P339_43368 [agosto de 2004].
- Human Rights Watch, 2002: Labor Rights and Trade: Guidance for the United States en: Trade Accord Negotiations, Global Policy Forum,

- <http://www.globalpolicy.org/globaliz/law/intlaw/1030labor.htm> [agosto de 2004].
- Human Rights Watch, 2003: Labor Rights Protections in CAFTA. A Human Rights Watch Briefing Paper, Washington, D.C., octubre.
- Human Rights Watch, 2004: CAFTA's Weak Labor Rights Protections: Why the Present Accord Should be Opposed. A Human Rights Watch Briefing Paper, Washington, D.C., marzo.
- IBFG (CIOSL) 2003: Wirtschaftliche und soziale Fragen, Vorstand (119EB/G/9(a)), 8–10 de diciembre.
- Interfaith Center on Corporate Responsibility, 2004: Trade Union and NGO Responses to the Phase-Out of the Multifibre Arrangement (www.iccr.org) [agosto de 2004].
- International Labor Rights Fund, 2004: Written Testimony Regarding the Central American Free Trade Agreement (CAFTA), agosto.
- International Trade Reporter, Current Reports, 8 de abril de 2004.
- Jakobsen, Kjeld, s.f., Reflections about the Strategy of the International Union Movement to Defend the Basic Labor Rights in the World Trade Organization. Presentación en la Universidad de Cornell. The Jordan–European Union Association Agreement, www.eicc.jo [agosto de 2004].
- LAC – Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy, 2003: The U.S.–Chile and U.S.–Singapore Free Trade Agreements, Report, 28 de febrero, Washington, D.C.
- LAC – Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy, 2004a: The U.S.–Australia Free Trade Agreement, Report, Washington, D.C., 12 de marzo.
- LAC – Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy, 2004b: The U.S.–Central America Free Trade Agreement, Report, Washington, D.C., 19 de marzo.
- Lee, Thea, 2003: Testimony before the U.S. House of Representatives Committee on Energy and Commerce, Subcommittee on Commerce, Trade, and Consumer Protection, Washington, D.C., 8 de mayo.
- McElhinny, Vincent, 2004: Actualización del Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA): Implicancias de las negociaciones, Washington, DC: InterAction. IDB–Civil Society Initiative.
- Manyin, Mark E., 2001: Congressional Research Service Report on the Bilateral Trade Agreement with Vietnam, 11 de diciembre.
- NAALC, 1993: Acuerdo de Cooperación Laboral de América del (Estados Unidos, México y Canadá).
- OCDE, 1996: Trade, Employment and Labour Standards. A study of Core Workers' Rights and International Trade, Paris: OCDE.
- OIT Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), s.f.: Cotonou Agreement. Trade Union Report: ETUC, CIOSL y CMT.
- Ölz, Martin, 2002: Die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation im Licht der neuen handelspolitischen Sozialklausel' der Europäischen Union, en: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 319–359.
- Paech, Norman, 2003: Die sozialen, ökonomischen und kulturellen Menschenrechte im Rechtssystem der internationalen Wirtschafts- und Handelsordnung, Bonn: Friedrich–Ebert–Stiftung.
- Panagariya, Arvind, 2002: EU Preferential Trade Policies and Developing Countries, Center for International Economics, Universidad de Maryland.
- Peetz, David, 1998: Unions in a Contrary World. The Future of the Australian Trade Union Movement, Cambridge: Cambridge University Press.
- Polaski, Sandra, 2003: Serious Flaw in US–Singapore Trade Agreement Must Be Addressed, Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/socecon/ffd/2003/0403singapore.htm> [agosto de 2004].
- Polaski, Sandra, 2004: Protecting Labor Rights Through Trade Agreements: An Analytical Guide, en: Journal of International Law and Policy, Universidad de California, Davis, Vol. 10, No. 13, 13–25.
- Robinson, Ian, 2000: Progressive Unilateralism? U.S. Unilateralism, Progressive Internationalism, and Alternatives to

- Neoliberalism, Foreign Policy in Focus Discussion Paper #3, 15 de noviembre.
- Ryan, Timothy, 2003: Building Global Solidarity, en: Human Rights Dialogue, Spring <http://www.carnegiecouncil.org>, [abril de 2004].
- Salazar–Xirinachs, José Manuel, 2001: Trade, Labor Standards and Global Governance: A Developing Country’s Perspective, Paper presented at the conference «International Economic Governance and Non–Economic Concerns: Transparency, Legitimacy and International Economic Law», Research Institute for European Affairs, Vienna University of Economics and Business Administration, 10–11 de diciembre.
- Samath, Feizal, 2003: Trade Unions Chalk Up Two Key Victories, Inter Press Service, 28 de agosto.
- Santoro, Michael A., 2003: Defending Labor Rights: On the Barricades and in the Boardroom, en: The Brown Journal of World Affairs, Vol. IX, Issue 2, 303–319.
- Scherrer, Christoph, Thomas Greven, 2001, Global Rules for Trade: Codes of Conduct, Social Labeling and Workers’ Rights Clauses, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Scherrer, Christoph, Thomas Greven, Volker Frank, 1998: Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Seidman, Gay W., 2002: Deflated Citizenship: Labor Rights in a Global Era. Documento presentado en el congreso de la American Sociological Association Chicago, agosto.
- Sengenberger, Werner, 2002: Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards. A Discussion Paper. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Silver, Beverly J., 2003: Forces of Labor. Workers’ Movements and Globalization since 1870, Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in Comparative Politics).
- Stern, Robert M., 2003: Labor Standards and Trade Agreements, Research Seminar in International Economics, University of Michigan, Discussion Paper No. 496.
- Sweeney, John, 2003: Statement by AFL–CIO President John Sweeney on Chile and Singapore Trade Agreements, Washington, D.C., 16 de julio.
- Sweeney, Sean, 2004: The Case for Global Justice Unionism, en: *New Labor Forum*, 13(3) Fall, 57–66.
- Swepston, Lee, 2002: Globalization and International Labor Standards: Countering the Seattle Syndrom, Address in Lund, 14 de octubre.
- TILS, 2003 – Task Force der Global Unions für Handel, Investitionen und Arbeitsnormen, Discusión Paper, 26–27 de noviembre.
- Trade Union Declaration on the Free Trade Agreement between the United States of America and Columbia, Cartagena, Columbia, 18 de mayo de 2004.
- Transcript of Daw Aung San Suu Kyi’s Video Address to the General System of Preferences’ Hearings, Bruselas, 22 de setiembre de 1996 (<http://ibiblio.org/freeburma/assk/gsp.html>) [julio de 2004].
- Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Jordania, estableciendo un área de libre comercio, 24 de octubre de 2000.
- Unión Europea, Actualización de SGP, (http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/pr070104_en.htm) [septiembre de 2004].
- U.S.–Cambodia Agreement Relating to Trade in Cotton, Wool, Man–made Fiber, Non–Cotton Vegetable Fiber and Silk Blend Textiles and Textile Products.
- USTR – United States Trade Representative, 2003: Comprehensive Report of the President of the United States, U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub–Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act.
- USTR – United States Trade Representative, 2004: 2004 Trade Policy Agenda and 2003 Annual Report of the President on the Trade Agreements Program, Washington, D.C.
- Van Rooyen, Carina, 2001: EU–Southern Africa Trade Relations and Poverty: Implications of the Cotonou Agreement. Paper presented at the Development Studies Association Conference, Universidad de Manchester, 10–12 de setiembre.
- Vogt, Jeffrey S., s.f.: Comments Concerning Proposed United States–Andean Free

Trade Agreement, Washington, D.C.:
International Labor Rights Fund.
Washington Office on Latin America, 2004:
Testimony on Labor Conditions in Central
America to the USTR, 4 de junio.

Weiss, Marley, 2003: Two Steps Forward, One
Step Back – Or Vice Versa: Labor Rights
Under Free Trade Agreements from NAF-
TA, Through Jordan, via Chile, to Latin
America, and Beyond, en: University of San
Francisco Law Review, Vol. 37, No. 689.

Otros Documentos Ocasionales

Nº 1/ Diciembre 2002

New Steps to Faster and Broader Debt Relief for Developing Countries

Nº 2 / Enero 2003

Pedro Morazán

Deuda externa: Nuevas crisis, nuevas soluciones?

Nº 3 / Marzo 2003

Money Laundering and Tax Havens: The Hidden Billions for Development

Nº 4 / Abril 2003

Michaela Eglin

The General Agreement on Trade in Services (GATS) – A Background Note

Nº 5 / Abril 2003

Sophia Murphy

The Uruguay Round Agreement on Agriculture and its Renegotiation

Nº 6 / Mayo 2003

Eva Hartmann / Christoph Scherrer

Negotiations on Trade in Services – The Position of the Trade Unions on GATS

Nº 7 / Julio 2003

Brigitte Young / Hella Hoppe

The Doha Development Round, Gender and Social Reproduction

Nº 8 / Julio 2003

Eric Teo Chu Cheow

Privatisation of Water Supply

Nº 9 / Octubre 2003

Katherine A. Hagen

Policy Dialogue between the International Labour Organization and the International Financial Institutions: The Search for Convergence

Nº 10 / Octubre 2003

Jens Martens

Perspectives of Multilateralism after Monterrey and Johannesburg

Nº 11 / Octubre 2003

Katherine A. Hagen

The International Labour Organization: Can it Deliver the Social Dimension of Globalization?

Nº 12 / Marzo 2004

Jürgen Kaiser / Antje Queck

Odious Debts – Odious Creditors? International Claims on Iraq

Nº 13 / Enero 2005

Federico Alberto Cuello Camilo

What makes a Round a ‘Development Round’? The Doha Mandate and the WTO Trade Negotiations

Nº 14 / Enero 2005

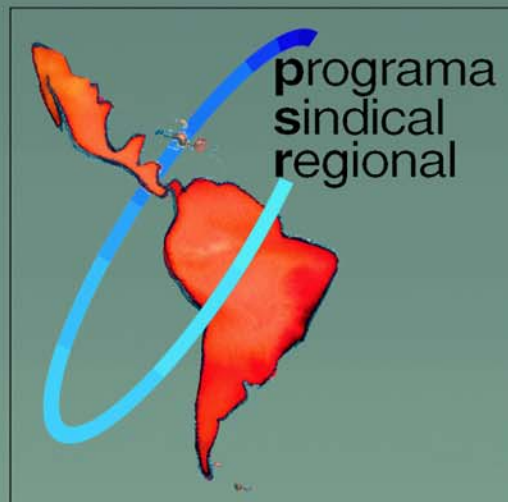
Thomas G. Weiss

Overcoming the Security Council Reform Impasse. The Implausible versus the Plausible

Nº 15 / Febrero 2005

Gert Rosenthal

The Economic and Social Council of the United Nations. An Issues Paper



Diálogo sobre la globalización

Diálogo sobre la globalización es una contribución al debate internacional sobre la globalización –por medio de conferencias, talleres y publicaciones– como parte del trabajo a escala mundial de la Fundación Friedrich–Ebert (FES). *Diálogo sobre la globalización* se basa en la premisa de que la globalización puede ser moldeada y dirigida hacia la promoción de la paz, la democracia y la justicia social. *Diálogo sobre la globalización* apunta a los grupos más influyentes, tanto de los países en desarrollo como de las regiones del mundo industrializadas, es decir, políticos, sindicalistas, funcionarios de gobierno, empresarios y periodistas, así como representantes de ONGs, organizaciones internacionales y académicos.

Diálogo sobre la globalización es coordinado por el director de la oficina de FES de Berlín y por las oficinas de FES de Nueva York y Ginebra. El programa se apoya especialmente en la red internacional de FES –una institución alemana sin fines de lucro comprometida con los principios de la democracia social– con oficinas, programas y socios en más de 100 países.