

# VALORACIÓN DEL CAPÍTULO LABORAL DEL ACUERDO ESTRATÉGICO TRANSPACÍFICO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA SIGUEN SIN ABORDARSE CIERTAS CUESTIONES FUNDAMENTALES

Al iniciarse el proceso de negociación del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP por sus siglas en inglés), los sindicatos de los países negociadores presentaron propuestas sobre el capítulo laboral y el relativo a la solución de controversias que, de adoptarse, responderían a sus preocupaciones<sup>1</sup>. Desgraciadamente, la gran mayoría de dichas propuestas no han quedado reflejadas en el texto final del TPP<sup>2</sup>. Pese a efectuar algunas reformas, el capítulo laboral del TPP no constituye un mecanismo efectivo para garantizar el pleno disfrute de los derechos de los trabajadores/as y unas normas aceptables en el lugar de trabajo. El capítulo laboral sigue manteniendo un mecanismo de solución de controversias Estado-Estado que deja enteramente a la discreción de los Gobiernos firmantes la posibilidad de presentar reclamaciones contra otro Estado; algo que viene a contrastar con los mecanismos Inversor-Estado disponibles para las empresas.

El presente documento se centra en las principales cuestiones planteadas por los sindicatos, sus propuestas y el texto final del TPP. En todos los casos, el nuevo texto del TPP no llega a abordar completamente las preocupaciones sindicales. Cuando se hace referencia a otros TLC previos al TPP, nos referimos aquí al TLC entre EE.UU.-Perú, en el que se ha basado el capítulo laboral del TPP.

## I. OBLIGACIONES LABORALES

### 1. *Derechos laborales:*

Anteriormente, el capítulo laboral hacía referencia a los “derechos tal y como se establecen en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de 1998”. Se incluía además una nota a pie de página aclarando que las obligaciones, dado que son “relativas a la OIT, se refieren únicamente a la Declaración de la OIT”. No obstante, la incorporación de los principios en lugar de citar los convenios correspondientes crea cierta ambigüedad en cuanto a las normas precisas, que no se elimina con referirse a los ‘derechos’. Esta incertidumbre amenaza el pleno respeto de los derechos fundamentales y la aplicación coherente del capítulo laboral.

Los sindicatos instaron por tanto a que el texto remitiese a los Convenios de la OIT.

El Artículo 19.3.1 del TPP mantiene la referencia a la Declaración de la OIT, así como la nota a pie de página.

### VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA

### 2. *Condiciones aceptables de trabajo*

Anteriormente, se requería sencillamente que los Gobiernos aplicasen leyes relativas a “condiciones de trabajo aceptables”, respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud en el trabajo, en la medida en que las hubieran adoptado. No se incluía ningún requisito a la adopción de tales leyes ni la necesidad de conformidad con cualquier norma internacional, ni tampoco se prohibía la derogación de esas leyes para atraer comercio o inversiones.

<sup>1</sup> El texto completo de la propuesta sindical está disponible en el sitio web de la CSI (en inglés) en <http://www.ituc-csi.org/the-trans-pacific-partnership-16694> Puede consultarse un resumen en español en: <http://www.ituc-csi.org/la-propuesta-sindical-para-el?lang=es>

<sup>2</sup> Traducción provisional al español disponible en [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/comercio\\_exterior/tpp/es/19\\_laboral.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior/tpp/es/19_laboral.pdf)

Los sindicatos propusieron tres enmiendas. En primera lugar, recomendaban que la definición de condiciones de trabajo aceptables se ampliase haciendo referencia a salarios (incluyendo salarios mínimos), horas de trabajo, salud y seguridad en el trabajo, representantes de los trabajadores, terminación de empleo, compensación en casos de lesiones y enfermedades laborales, y seguridad social y jubilación. En segundo lugar, los sindicatos recomendaban que todas las partes adoptasen y mantuviesen normas y regulaciones en relación con unas condiciones de trabajo aceptables, dando pleno efecto a los Convenios y Recomendaciones de la OIT relacionados con dichas cuestiones. En tercer lugar, los sindicatos recomendaban una cláusula estipulando que ninguna de las partes podrá dejar sin efecto o dejar de aplicar la legislación laboral en general, no sólo las leyes relativas a los derechos fundamentales.

El Artículo 19.3.2 del TPP establece que cada Parte deberá adoptar leyes relativas a unas “condiciones aceptables de trabajo”, en lugar de limitarse a un compromiso a aplicar las leyes que pudiera tener. Pero no amplía la definición de condiciones aceptables de trabajo. Por otro lado, tampoco requiere que dichas leyes cumplan con ninguna norma internacional particular, limitándose a “condiciones aceptables de trabajo como las determine esa Parte”<sup>3</sup>. Así pues, cualquier Parte puede estar cumpliendo lo establecido simplemente si cuenta con leyes que regulen la jornada laboral, aun cuando las horas sean excesivas. Se establece una prohibición de no retractarse de las leyes sobre condiciones aceptables de trabajo, pero únicamente se aplica en una zona comercial o aduanera especial, como por ejemplo, una zona franca.

## **VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA**

### **3. No derogación**

Anteriormente, el texto relativo a la no derogación establecía que “ninguna Parte renunciará a, o de otro modo dejará de aplicar, ni ofrecerá renunciar a, ni o de otro modo ofrecerá dejar de aplicar, sus leyes o reglamentos que implementen el párrafo 1 [derechos fundamentales en el trabajo], de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes., si la renuncia o la no aplicación fuera incompatible con el derecho establecido en ese párrafo”.

Los sindicatos plantearon una serie de inquietudes. En primer lugar, el hecho de referirse a las leyes o reglamentos que implementen el párrafo 1, excluye de esta cláusula las “condiciones aceptables de trabajo”. De este modo se permitiría que un país pueda debilitar sus leyes sobre salarios, jornada laboral y salud y seguridad para atraer comercio e inversiones, sin ser objeto de sanciones. En segundo lugar, la última cláusula del artículo permite que un país debilite las leyes relativas a un derecho fundamental para atraer comercio e inversiones, siempre y cuando no se reduzcan hasta tal punto que pudieran resultar inconsistentes con la garantía mínima de dicho derecho fundamental. Si un país dispone de leyes mejores que el mínimo internacional, podría reducir las al nivel mínimo, siempre que se cumpla con las normas internacionales, sin ser sancionado. Por último, los sindicatos objetaban el hecho de que la cláusula haga referencia a que no se podrán derogar las leyes “de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes” (es decir, ¿deberá el trabajador establecer si la no aplicación o derogación de una ley ha dado como resultado mayor comercio o inversiones?). Los sindicatos proponían por tanto una prohibición total a que cualquiera de las Partes deje de aplicar o deje sin efecto, o bien ofrezca dejar de aplicar o de otra forma dejar sin efecto, su legislación laboral.

La única enmienda en el TPP es que ahora la prohibición de dejar de aplicar o dejar sin efecto, o de ofrecer que se deje de aplicar o se deje sin efecto, se refiere a las condiciones aceptables de trabajo en las zonas francas.

## **VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA**

### **4. Aplicación de las leyes laborales**

Anteriormente, se consideraría la existencia de una violación del capítulo sobre aplicación de las leyes únicamente cuando hubiera un “curso sostenido o recurrente de acción o inacción”. Los sindicatos estaban profundamente preocupados respecto a la cantidad de pruebas que deberían presentar para poder hacer una reclamación en base al acuerdo, particularmente en vista de sus limitados recursos. Los sindicatos recomendaban que este requisito se cumpliera con presentar dos o más casos, y que no se aplicase de tratarse de un caso particularmente grave que requiera una atención inmediata, a fin de no retrasar la acción. Además, los TLC requerían que la violación tenga lugar “de una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes”. Esto ha planteado varias interrogantes respecto a lo que se requiere, esto es, un intento de afectar el

<sup>3</sup> Artículo 19.3.2, nota 5.

comercio o la inversión y/o una distorsión mensurable del comercio entre las partes. Tampoco está claro si una violación “afecta” el comercio cuando el hecho de no aplicar la ley tenga lugar en un sector que no produzca bienes para la exportación sino más bien materia prima para otros bienes que luego serán exportados.

Los sindicatos sugirieron eliminar esta cláusula o, al menos, definirla de una manera más amplia de forma que se aplique a cualquier violación en cualquier lugar de trabajo donde se produzcan bienes o se aporten servicios que sean objeto de comercio internacional entre las partes o que de cualquier otro modo estuviesen relacionados con la inversión directa o indirecta de una Parte, por pequeña que sea. Además, no debería requerirse que el demandante deba demostrar un impacto cuantificable de la violación laboral sobre el comercio o la inversión. Por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación Laboral del TLCAN no incluía tal requisito, imponiendo en su lugar una sanción basada en el volumen de comercio entre las partes.

El Artículo 19.5 del TPP se limita a copiar el texto anterior respecto a estas cuestiones.

## **VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA**

### **5. Trabajo forzoso**

Anteriormente, se incluía el requisito de aplicar de manera efectiva las leyes en relación con el trabajo forzoso (en consonancia con la Declaración de la OIT). No se especificaba ninguna obligación adicional a tomar medidas para combatir el comercio de bienes en cuya fabricación se hubiera recurrido al trabajo forzoso.

Los sindicatos recomendaban por tanto que se incluya la prohibición de comerciar con productos fabricados en su totalidad o en parte, recurriendo al trabajo forzoso, como una medida adicional para combatir mejor la imposición de trabajo forzoso.

El Artículo 19.6 del TPP requiere que los países ‘desalentarán’ la importación de bienes producidos mediante trabajo forzoso o trabajo infantil forzoso u obligatorio, incluso de países que no sean signatarios del TPP. Aunque supone alguna mejora, sigue quedándose corto respecto a una clara prohibición de la importación de tales productos, como pedían los sindicatos<sup>4</sup>. Sigue sin estar claro qué tipo de acción será necesaria para desalentar tales importaciones a fin de satisfacer el acuerdo, pero el texto concede a cada una de las Partes amplia discreción para recurrir a “iniciativas que consideren apropiadas”.

## **VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA**

### **6. Trabajadores y trabajadoras migrantes**

El Acuerdo de Cooperación Laboral del TLCAN incluía protección para los trabajadores/as migrantes, pero los TLC posteriores firmados por EE.UU. no lo han hecho. Teniendo en cuenta que el TPP incluye varios países con una población de trabajadores/as migrantes considerable que corren el riesgo de sufrir abusos, y podría incorporar a más países que accedan al acuerdo, los sindicatos recomendaron la inclusión de una referencia requiriendo igualdad de trato ante la ley para los trabajadores/as migrantes, así como la adopción de un anexo sobre prácticas equitativas de contratación.

El Artículo 19.10 sobre Cooperación establece que las áreas de cooperación podrán incluir “la promoción de la igualdad y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación de los trabajadores migrantes, o por edad, discapacidad y otras características no relacionadas con los méritos o los requisitos del empleo” y “la protección de trabajadores vulnerables, incluidos los trabajadores migrantes y trabajadores de bajo salario, eventuales y temporales”. Aunque apoyamos que se lleven a cabo actividades de cooperación en estas áreas, no se establecen obligaciones a ninguna de las Partes.

## **VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA**

<sup>4</sup> Esta formulación posiblemente guarda conformidad con las leyes comerciales existentes en EE.UU., que no imponen ahora una prohibición total en tales circunstancias. La sección 1307 de la Ley de Aranceles (Tariff Act) de 1930, 19 USC 1307 (1930) enmendada en 2000, prohíbe la importación de tales bienes únicamente en la medida en que los EE.UU. también produzcan esos bienes en cantidad suficiente para satisfacer el consumo interno. La legislación estaba claramente motivada para prevenir una competición desleal que perjudicase al sector manufacturero estadounidense, más que para adoptar una posición de principio contra el trabajo forzoso.

## **7. Responsabilidad social corporativa**

Anteriormente, los compromisos laborales estaban dirigidos exclusivamente a los Estados, no a las empresas. Para cambiar esto, los sindicatos recomendaron la introducción de una cláusula estableciendo que las partes deberán dar pleno efecto a las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales.

El Artículo 19.7 establece que cada Parte “procurará alentar a las empresas a adoptar de manera voluntaria iniciativas de responsabilidad social corporativa en asuntos laborales que han sido aprobadas o son apoyadas por esa Parte”. Teniendo en cuenta que no es habitual que los Estados adopten o apoyen iniciativas de RSC (a excepción de las Directrices de la OCDE), asumimos que las Partes deberán intentar que las empresas cumplan con dichas directivas. Desgraciadamente, se trata de un texto imposible de hacer aplicar.

**VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA**

## **8. Comunicaciones públicas**

Anteriormente, cada una de las Partes estaría obligada a considerar las comunicaciones sobre asuntos relacionados con el capítulo laboral. No obstante, no se establecen los requisitos mínimos de procedimiento y en muchos casos las directrices sencillamente no fueron adoptadas o hechas públicas. Los sindicatos sugirieron la adopción de unas normas detalladas del procedimiento a seguir para la presentación de comunicaciones al punto de contacto.

El Artículo 19.9 del TPP requiere la adopción y publicación de procedimientos, aunque son menos prescriptivos de lo recomendado.

**VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA**

## **II. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

Aunque los procedimientos para la solución de controversias se han mejorado ligeramente, los sindicatos constatan que los Gobiernos tienen total discreción respecto a la posibilidad de aceptar y dar seguimiento a las reclamaciones y que el proceso sigue siendo excesivamente largo como para aportar un remedio efectivo. A continuación enumeramos algunas de las cuestiones clave:

1. Los Gobiernos tienen total discreción para aceptar y tratar las reclamaciones mediante consultas y a través del mecanismo de solución de controversias, aun cuando dichas reclamaciones sean totalmente meritorias. Así pues, los sindicatos recomendaron que una vez se haya aceptado una reclamación laboral, la Parte involucrada esté obligada a proceder a la solución de controversias de todas las quejas meritorias hasta que la cuestión esté totalmente resuelta. Los sindicatos pedían la adopción de planes de acción detallados en base a las reclamaciones, que servirían como referencia para evaluar el cumplimiento.

2. En anteriores TLC se disponía que, si una de las Partes no implementaba el informe final del arbitraje, las partes entablaran negociaciones con miras a establecer una compensación. No obstante, negociar la transferencia de fondos por un monto mutuamente aceptable de una tesorería a otra no contribuiría en gran cosa a mejorar las condiciones de trabajo sobre el terreno. Debería eliminarse la opción de comprar una escapatoria. De igual modo, el acuerdo permite que una de las Partes pueda ofrecer el pago de una contribución pecuniaria anual en lugar de la suspensión de beneficios. Dicha contribución corresponderá a la mitad del valor que supondría la suspensión de beneficios, a menos que se acuerde otra cosa. Tampoco esto parece adecuado para las reclamaciones laborales. Una suspensión de beneficios selectiva tendría por objeto alentar al cumplimiento de la ley por parte de los empleadores en dicho sector, y desembocaría asimismo en presiones al Gobierno por parte de las firmas que tengan un comportamiento adecuado, en contra de los peores actores del sector. Simplemente con pagar a la otra parte del conflicto no se conseguirá aportar el incentivo necesario para cambiar el comportamiento de las empresas y los Gobiernos, especialmente si la contribución pecuniaria no resulta lo suficientemente elevada como para disuadir de que el problema se repita en el futuro.

3. Sigue sin estar claro de qué manera las violaciones laborales podrían evaluarse a efectos de la imposición de multas y sanciones. Dependiendo del país y del sector, el impacto de la sanción pecuniaria sobre el comercio o las inversiones podría ser mínimo, con lo que no tendría poder disuasivo alguno. Es necesario establecer una suspensión de beneficios mínima, independientemente del número o la gravedad de los casos,

lo suficientemente elevada como para alentar a las Partes a resolver las violaciones en las etapas iniciales de la solución de controversias.

4. Finalmente, puesto que no se sanciona directamente a las empresas que sean las principales causantes de violar la ley, los sindicatos recomendaron que los árbitros estén autorizados a ajustar las sanciones para que tengan un impacto directo sobre las firmas, no sólo sobre los Gobiernos.

En general, los sindicatos sugirieron el procedimiento siguiente:

1. El punto de contacto deberá aceptar cualquier comunicación presentada para su revisión si guarda relación con cuestiones relevantes que, de ser probadas, establecerían una violación del capítulo laboral del acuerdo comercial. Una vez aceptada, el punto de contacto deberá llevar a cabo una investigación detallada de la reclamación, incluyendo visitas in situ, entrevistas con los reclamantes, con otros trabajadores/as afectados, empleadores y representantes del Gobierno. El proceso podría incluir además una audiencia pública donde puedan aportarse pruebas respecto a si los empleadores violaron la legislación laboral de la Parte implicada, y si dicha Parte no hizo nada por garantizar la aplicación efectiva de dicha legislación. A continuación se elaborará un informe estableciendo las consideraciones de hecho y de derecho respecto a todas las reclamaciones y efectuando recomendaciones específicas a los empleadores y al Gobierno para resolver la cuestión. Una vez recibido el informe, las partes emprenderían consultas ministeriales, basadas en las recomendaciones y en consulta con los reclamantes. El objetivo de dichas consultas será negociar un plan de acción con plazos y elementos de referencia claros para resolver por completo las violaciones planteadas en la reclamación.

2. Si la cuestión no se resolviera a través de las consultas, o si el plan de acción propuesto no fuese aplicado, cualquiera de las Partes puede remitir la cuestión al arbitraje. Un panel de arbitraje compuesto por expertos en legislación laboral se encargará de revisar nuevamente el expediente y emitirá un informe final, incluyendo sus conclusiones y recomendaciones. En base al informe arbitral, se establecerá un plan de acción vinculante. La parte infractora dispondrá de un tiempo razonable y específico para implementar el plan de acción.

3. Si una Parte considera que el plan no se ha aplicado plenamente, se convocarán los mismos árbitros para determinar si la otra Parte en efecto no implementó dicho plan de acción, en todo o en parte. En caso de que la Parte no hubiese implementado lo dispuesto en el informe final, el panel autorizaría la suspensión de beneficios en aquellos sectores en los que tuviera lugar la violación. Además de penalizar al Gobierno, los árbitros deberían tener la autoridad de imponer sanciones a los empleadores directamente implicados en la reclamación, que hubieran incumplido lo dispuesto en el informe del panel de arbitraje.

## **VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA**

### **III. INSTITUCIONES DEL TPP**

Los sindicatos indicaron que había buenos argumentos que apoyaban el establecimiento de una institución transnacional que se encargaría de tratar las relaciones laborales en un contexto regional. De hecho, el TLCAN, que supone una estrecha integración entre los países de América del Norte, incluye un Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) donde se establece una Comisión para la Cooperación Laboral. Una comisión laboral, reestructurada y reformada para abordar las numerosas lecciones aprendidas de la experiencia del ACLAN, incluyendo un personal independiente políticamente, sería de gran valor, especialmente dado que la membresía potencial del TPP podría ampliarse a un acuerdo a nivel de APEC. El propósito de dicha Comisión sería actuar como un foro para los interlocutores sociales con objeto de tratar cuestiones laborales de carácter transnacional, además de llevar a cabo investigaciones, por ejemplo, sobre legislación laboral e inspección de trabajo, tendencias del mercado de trabajo en los distintos países, migración con vistas al empleo, estudios sectoriales, etc. Se ha recomendado asimismo que se haga cargo de facilitar informes regulares e independientes sobre el cumplimiento del capítulo laboral del TPP a fin de reducir la naturaleza política de las revisiones en respuesta a cualquier reclamación. Un consejo asesor compuesto por representantes de Gobiernos, sindicatos y empresas podría también contribuir para dar forma y orientar a esta institución.

En el TPP, no se prevé la creación de una institución similar. En cambio, el Artículo 19.12 del TPP sigue basándose en el modelo de un Consejo Laboral intergubernamental, con cierta capacidad para considerar los puntos de vista de la opinión pública (Artículo 19.14). El Artículo 19.14, al igual que en acuerdos previos, requiere el establecimiento de órganos nacionales consultivos. En el pasado, las reuniones del Consejo Laboral no resultaron eficaces a la hora de dar oportunidades a los trabajadores/as de plantear sus quejas o de conseguir que se abordasen.

**VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA**

#### **IV. RELACIONES LABORALES TRANSNACIONALES**

Por último, los sindicatos constataron que los TLC no hacen nada para abordar realmente las relaciones laborales transfronterizas, pese a que por otro lado promueven la expansión global de la actividad empresarial. Así pues, los sindicatos recomiendan que se establezcan estructuras que permitan a empleadores y trabajadores abordar las relaciones laborales a lo largo de las cadenas de suministro. Se sugirió que las partes del TPP adopten un texto permitiendo a los trabajadores/as organizados, empleados por un empleador común en dos o más países del TPP, formar un comité de empresa para tratar los asuntos relativos a las relaciones laborales.

El TPP no incluye tal disposición.

**VALORACIÓN: CUESTIÓN NO ABORDADA**