

Nuevo escenario de la política comercial chilena y su relación con los aspectos laborales. Reflexiones acerca de la coyuntura actual

Pablo Lazo Grandi*

Contexto global

En las últimas décadas se han observado en el contexto global dos tendencias importantes: la mundialización de la economía y el aumento exponencial y vertiginoso de la tecnología. Estas tendencias han ido acompañadas de la acentuada percepción de una creciente desigualdad que se advierte entre los diferentes países y en el interior de aquellos.¹ A lo anterior se suma, en los últimos meses, una pandemia que asola el planeta que en los últimos tres meses ha cobrado más de 500.000 personas fallecidas y más de diez millones de personas contagiadas, generando consecuencias catastróficas en salud, empleo y dramáticos impactos sociales.² La pobreza que venía declinando en los últimos años, ha recrudecido con el COVID-19 a nivel mundial y Naciones Unidas estima que en los últimos meses la pandemia adicionaría 500 millones de personas.

Se agrega a este cuadro preocupante el cambio climático. A este respecto Naciones Unidas proporciona informaciones alarmantes: “de 1880 a 2012 la temperatura media mundial aumentó 0,85° C; los océanos se han calentado, las cantidades de nieve y hielo han disminuido y el nivel del mar ha subido. De 1901 a 2010 el nivel medio mundial del mar ascendió 19 cm, ya que los océanos se expandieron debido al hielo derretido por el calentamiento. La extensión del hielo marino en el Ártico ha disminuido en cada década desde 1979, con una pérdida de $1,07 \times 10^6$ km² de hielo cada diez años; debido a la concentración actual y a las continuas emisiones de gases de efecto invernadero, es probable que el final de este siglo la temperatura media mundial continúe creciendo por encima del nivel preindustrial”.³

Desarrollos en materia comercial

En el tema comercial, el panorama mundial refleja también factores de tensión. El gobierno de EEUU se enfrenta ya por varios años al de China, por conflictos geopolíticos, comerciales, propiedad intelectual y supremacía tecnológica. A pesar de esta tensión, se han materializado acuerdos parciales de comercio

* Abogado laboralista, se ha desempeñado como Agregado Laboral de Chile en Ginebra; en Cancillería ha estado a cargo por 15 años de la negociación e implementación de las cláusulas laborales suscritas por Chile en sus tratados de libre comercio y otros instrumentos internacionales con contenido laboral; ha desempeñado por 11 años funciones directivas en el Ministerio del Trabajo. Participación en múltiples conferencias, seminarios y eventos internacionales en América, Asia, Oceanía y Europa. Diversos artículos publicados en la especialidad. Recientemente designado panelista sobre disputas entre EEUU y México en materia laboral.

¹ Sobre las diferentes formas adoptadas por la desigualdad entre países y en su interior a lo largo de la historia, véase Picketty, Thomas, “El capital en el siglo XXI”, Fondo de Cultura Económica, 2014.

² Naciones Unidas estima que las personas en situación de severa inseguridad alimentaria aumentaron en Chile desde 600.000 a un millón de personas, desde marzo a junio del 2020.

³ Véase sitio web: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>

Pablo Lazo Grandi

Nuevo escenario de la política comercial chilena y su relación con los aspectos laborales. Reflexiones acerca de la coyuntura actual

que no se ven suficientes para dar por terminado el conflicto, el que, según observadores, tenderá más bien a su prolongación en el tiempo.

En este campo cabe observar también que en los últimos años la actual administración de EEUU, ha desahuciado el Acuerdo Transpacífico (TPP), así como las negociaciones para un acuerdo transatlántico (TTIP) con la Unión Europea (UE), y por otra parte ha impulsado la renegociación del NAFTA con Canadá y México, con un nuevo acuerdo (USMCA) que ya entró en vigencia y cuya cláusula laboral contiene severas exigencias. Y en el plano multilateral se encuentran estancadas las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y bloqueado el nombramiento de los integrantes de su Órgano de Apelación, con lo que el principal instrumento de la OMC, su mecanismo de resolución de disputas, se ha visto seriamente comprometido.

Se aprecian, además, cambios importantes en la UE con la aprobación del Brexit en el Reino Unido (RU) y una negociación pendiente sobre los términos de la nueva relación entre la UE y el RU, que se avizora difícil. No obstante lo anterior, la UE continúa desarrollando acuerdos de asociación con diferentes países o modernizándolos. Lo propio ejecuta el RU con diferentes socios comerciales (EEUU, Chile, Nueva Zelanda).

Por su parte China despliega con mayor vigor su Iniciativa de la Franja y la Ruta buscando asumir un rol de liderazgo y aprovechando el retiro de EEUU en la escena del multilateralismo.

Este despliegue de iniciativas tiene un elemento comparativo de importancia en el Acuerdo Integral Comprensivo y Progresivo de la Alianza Transpacífico (CPTPP o TPP11) suscrito en Chile el 8 de marzo de 2018, por 11 países, todos miembros de APEC: Chile, Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Se trata del tercer mayor tratado del mundo, tras el CETA (entre Canadá y la UE) y el USMCA (Canadá, Estados Unidos y México).

Ámbito laboral

En este campo, la pandemia del COVID-19 ha introducido mayores dificultades a los restantes factores ya mencionados con un aumento de la pérdida de empleos formales; aumento de la pobreza e informalidad; movimientos migratorios importantes (retorno de migrantes a sus países de origen); teletrabajo; aumento y profundización de cambios tecnológicos; utilización de plataformas virtuales y aumento de formas de empleo atípicas; entre otros.

Estos cambios generan profundas inquietudes respecto de déficits de trabajo decente, falta de protección social; creación de nuevas brechas de desigualdad y vulneraciones de normas laborales, con especial preocupación por la salud en el trabajo. En especial, el último informe de OIT sobre el COVID-19 prevé que en el segundo trimestre de 2020 se pierda en todo el mundo el 14,0 por ciento de las horas de trabajo (equiparable a 400 millones de empleos a tiempo completo), y que las mayores pérdidas se registren en las Américas, a razón del 18,3 por ciento.⁴

⁴ Véase sitio web de OIT:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_749470.pdf

En la agenda de los gobiernos se han apreciado diferentes respuestas y, dadas las inéditas características de la pandemia y su relación con las otras variables del contexto general, aún es temprano para calibrar adecuadamente cuales han sido las más adecuadas, las que además cabría evaluar en sus contextos económico, político, social, geográfico y cultural en forma holística, teniendo en consideración, además, que la pandemia dista de haber terminado.

Necesidad de respuestas de gobernanza

Las respuestas globales más recientes pero previas a la pandemia estuvieron dadas por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, en septiembre de 2015. En una agenda muy completa se elaboraron los consensos planetarios sobre 17 metas a cumplir para el año 2030.

Los ODS establecieron ambiciosas metas sobre: 1) pobreza; 2) hambre cero; 3) salud y bienestar; 4) educación de calidad; 5) igualdad de género; 6) agua limpia y saneamiento; 7) energía asequible y no contaminante; 8) trabajo decente y crecimiento económico; 9) industria, innovación e infraestructura; 10) reducción de las desigualdades; 11) ciudades y comunidades sostenibles; 12) producción y consumo responsables; 13) acción por el clima; 14) vida submarina; 15) vida de ecosistemas terrestres; 16) paz, justicia e instituciones sólidas; y 17) alianzas para lograr los objetivos.

Merece ser destacado que en el Objetivo 17, bajo el rubro “Comercio” los países se comprometieron a promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, entre otros.

En materia laboral, la agenda se plantea en el Objetivo 8 alcanzar el trabajo decente, con sus componentes de empleabilidad, cumplimiento de derechos laborales fundamentales, protección social y diálogo social, objetivo además directamente concatenado con los de pobreza, salud, educación, eliminación de las desigualdades, equidad de género, entre otros. Merece destacarse que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido desarrollando diferentes iniciativas para alcanzar las metas de los ODS en materia laboral.

Muy interesante, en el Objetivo 16, sobre la promoción de la paz y el acceso a la justicia, se hace mención a la promoción “del estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos” (16.3). Un estado de derecho a nivel internacional implica tener reglas que puedan hacerse valer en el plano internacional, particularmente respecto al respeto de los derechos humanos (incluidos los derechos laborales fundamentales). Lo anterior viene a corroborar una tendencia en la doctrina y práctica incluso legislativa de ciertos países de sancionar violaciones de derechos humanos fuera de su territorio.

Por su parte, y en la especificidad laboral, las modificaciones experimentadas en los últimos años en el mundo del trabajo a raíz de los factores antes descritos han provocado numerosos debates y estudios, a nivel global, particularmente en OIT, sobre el impacto sobre el empleo y las condiciones laborales de la mundialización de la economía, el calentamiento global, y recientemente en el año 2019, la Conferencia anual del Centenario de la OIT fue dedicada al análisis del futuro del trabajo, especialmente centrado en los cambios tecnológicos. Por último, por estos días se habrá realizado una Cumbre virtual para abordar

Pablo Lazo Grandi

Nuevo escenario de la política comercial chilena y su relación con los aspectos laborales. Reflexiones acerca de la coyuntura actual

la incidencia económica y social de la pandemia y las respuestas de los diferentes países y regiones, con el acervo acumulado ya antes mencionado.⁵

Vínculo comercio y trabajo

Este tema ha sido largamente debatido en forma recurrente, pero a la vez, desde la década de los años 90 ha venido ampliándose el número de países que han adoptado cláusulas laborales en sus tratados de libre comercio con diferentes modalidades. Estos instrumentos se han adoptado luego de emerger consensos multilaterales sobre los principios laborales fundamentales; que la OIT es el órgano competente para las regulaciones y control de las normas laborales internacionales; que las normas laborales no deben ser invocadas con fines proteccionistas; que no debe ponerse en cuestión la ventaja comparativa del cualquier país sobre la base de estos instrumentos; y que la violación de principios y derechos fundamentales no puede ser invocada como ventaja comparativa.

Igualmente, se ha creado consenso sobre cuales son los principios y derechos fundamentales en el trabajo: libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio; abolición efectiva del trabajo infantil; y eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.⁶

Las cláusulas laborales han evolucionado con diferentes modelos comenzando con el tratado del NAFTA (Canadá, EEUU y México) hasta el Acuerdo CPTPP, incluyendo los recientes acuerdos suscritos por la Unión Europea con Canadá, México, Colombia y Japón. EEUU renegoció con Canadá y México su acuerdo comercial, dando paso al actual USMCA (Acuerdo entre EEUU, México y Canadá).

La evolución que ha tenido el vínculo entre comercio y trabajo, a lo largo de un siglo desde una alusión en el Prólogo de la Constitución de la OIT en 1919 registra también como hitos el intento multilateral fallido de la Carta de La Habana que creaba la Organización Internacional de Comercio (OIC) en 1947; los sistemas generalizados de preferencias (SGP) establecidos por EEUU y la UE al amparo de la cláusula de habilitación de la OMC creando mecanismos unilaterales para el cumplimiento de normas laborales y luego las cláusulas laborales en los TLC.

Sin embargo, los actuales acuerdos son muy divergentes en aspectos cruciales como las sanciones comerciales, el grado de participación de la sociedad civil; existencia de contribuciones monetarias y los sistemas de consultas.

Dentro de las materias abordadas, se advierte asimismo una amplia variedad de materias y compromisos, aunque existen ciertos elementos cada vez más comunes: Concepto de trabajo decente; derechos laborales fundamentales; fiscalización; principio de no-derogación; exigencia de transparencia; participación de los actores sociales; garantías de seriedad de los acuerdos y cooperación.

⁵ OIT emite informes periódicos sobre la COVID 19. Véase informe al 30 de junio en el sitio web de OIT:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749470.pdf

⁶ Véase Lazo Pablo: <https://www.subrei.gob.cl/wp-content/uploads/2017/08/acuerdos-comerciales-y-su-relacion-con-las-normas-laborales.pdf>

¿Porqué incorporar normas laborales en TLC?

Cabe reiterar la premisa de que la liberalización comercial no es un fin en sí mismo sino un instrumento para el bien común. Es así como el Preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se estableció la OMC estipula en sus párrafos iniciales que las “relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica **deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales** y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales **de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo**, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”.⁷

A su vez el concepto de desarrollo sostenible quedó definido por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo la cual presentó a la Asamblea General de la ONU en 1987 el Informe “Nuestro Futuro Común”. Aunque es más conocido como Informe Brundtland, debido a que Gro Harlem Brundtland presidió la Comisión. El informe estableció que “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Esta definición plantea alcanzar logros económicos, sociales y ambientales en forma simultánea afirmando la importancia de cada uno de sus tres pilares. Los ODS recogen este trabajo y lo amplían como hemos visto.

Por otra parte, las Partes signatarias de la mayoría de los tratados de libre comercio dejan constancia, en las finalidades y objetivos, alcanzar el desarrollo sostenible, el aumento del empleo y el mejoramiento de las condiciones laborales como objetivos de los TLC.

Es así que dentro de los tratados suscritos por Chile se lee: “su preocupación por la importancia del desarrollo social, que debe acompañar el desarrollo económico” (Acuerdo UE-Chile, Art. 44); “Las Partes de este Tratado, decididos a: ESTABLECER un Tratado regional integral que promueva la integración económica para liberalizar el comercio y la inversión, contribuir al crecimiento económico y beneficios sociales, crear nuevas oportunidades para los trabajadores y los negocios, contribuir a elevar los estándares de vida, beneficiar a los consumidores, reducir la pobreza y promover el crecimiento sostenible” (primer párrafo del preámbulo del TPP11); “Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y las condiciones de vida en sus respectivos territorios” (en los preámbulos del Acuerdo Chile-Canadá y del Acuerdo Chile-EEUU).

Todo lo anterior está en línea con el Preámbulo de la Constitución de la OIT, de 1919, en tanto señala: “Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y

⁷ Véase sitio web OMC: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm
Negrilla del autor.

Pablo Lazo Grandi

Nuevo escenario de la política comercial chilena y su relación con los aspectos laborales. Reflexiones acerca de la coyuntura actual

contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;”

Y añade el segundo párrafo: “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.”

Dada la conyuntura histórica en la cual se fundó la OIT, recién terminada la 1ª Guerra Mundial y en medio de la Revolución Soviética y con el continente europeo sacudido por revueltas sociales en muchos países, es claro el sentido del Preámbulo de la OIT en orden a señalar a la Humanidad la importancia de que los trabajadores alcancen condiciones justas y decentes de trabajo y que las políticas que liberalicen el comercio, a la vez que promuevan un mayor tráfico de bienes y servicios contemplen como objetivo el desarrollo sostenible, tal y como lo definen y le dan contenido los ODS de Naciones Unidas.

Chile en la encrucijada

A partir de los gobiernos democráticos, desde 1990 en adelante, se definió tempranamente que en materia de política comercial debían incorporarse compromisos laborales como una exigencia ética y política interna a la vez que una condición en el caso de tratados con países desarrollados. Es así como se abordan los temas laborales con diversas modalidades con Canadá, UE y EEUU.

Por otra parte, en la práctica, los consumidores de los países desarrollados aplican criterios de discriminación según el comportamiento ético de las grandes empresas y suelen castigar a aquellas que vulneran, en sus cadenas de valor, normas fundamentales. Chile buscaba además, evitar la unilateralidad de los sistemas SGP.

Por último, y a pesar de un fuerte debate de sectores opuestos a tal incorporación, finalmente esta discusión se zanjó con la primera cláusula laboral, que fue suscrita con Canadá, quedando fijada la posición de Chile a favor de la incorporación de estas cláusulas, las que, de ahí en adelante pasaron a ser requeridas por Chile en negociaciones posteriores.

Las consecuencias del estallido social provocado por una masiva percepción de injusticia y discriminación que comenzó el 18 de octubre de 2019 con fuerza inusitada se han sumado a las dificultades del calentamiento global y por su parte la pandemia ha aumentado las inquietudes de la mutación provocada por el cambio tecnológico provocando lo que se estima una tormenta perfecta.

Chile se encuentra aún en medio de una encrucijada constitucional hoy suspendida por la crisis de la pandemia, pero para mantener el rumbo estable que asegure la continuidad de las iniciativas comerciales internacionales necesita darse una institucionalidad social que sea ampliamente respetada por los ciudadanos. En ese sentido, resulta muy difícil pensar que luego del estallido social de 18 de octubre de 2019, no deberían revisarse las políticas de transparencia y participación de la sociedad civil, dotarse de

instrumentos de diálogo social como un Consejo Económico Social debidamente financiado e institucionalizado o invertir en estudios de impacto de sostenibilidad previos al lanzamiento de iniciativas comerciales o al menos de su negociación final. Las experiencias de la UE con los Estudios de Impacto de Sostenibilidad (SIA) previos a los TLCs, de los Consejos Económicos y Sociales debieran servir de referentes para estos efectos.

La salida de la pandemia, debiera ir acompañada de un reequilibrio o balance del nuevo contrato social que Chile necesita para salir de la tormenta perfecta e que se encuentra, en que el desarrollo económico imprescindible, post COVID-19, vaya acompañado de medidas sociolaborales y medioambientales que den señales claras sobre los elementos de desigualdad e injusticia que provocaron el estallido de octubre de 2019. Omitir tal reequilibrio puede implicar volver al ojo de la tormenta.



Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-

No Derivs 4.0 International License, which permits use and sharing as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons license, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If material is not included in the article's Creative Commons license and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder.

To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

© The Author(s) 2020.