



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

# RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

- Transformación del trabajo: desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de voz colectiva



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

# RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

---

- Transformación del trabajo:  
desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de  
voz colectiva

## PATROCINADORES



## AUSPICIADORES



<b>Retos de los Sistemas de Legislación Laboral y Seguridad Social</b>
PRIMERA EDICIÓN DIGITAL MARZO 2023
Prohibida su reproducción total o parcial DERECHOS RESERVADOS D. Leg. N.º 822
<p><b>Autores:</b>  Alberto Pizzoferrato / Sergio Torres Teixeira / Wilfredo Sanguinetti Raymond / Kurt Paerli / Masahiko Iwamura / Helga Špadina / Petra Herzfeld Olsson / Pamhidzai Bamu / Roberto Fragale Filho / María Luisa Molero Marañón / Bernd Waas / Oscar Raúl Chuquillanqui Aragón / Carlos De Fuentes García-Romero De Tejada / Marina Fernández Ramírez / Carmen Ferradans Caramés / Giovanni Gaudio / Francisca Moreno Romero / María Olaya Martín Rodríguez / Rodrigo Palomo Vélez / Adrián Pérez Pastrana / César Alfredo Puntriano Rosas / María Carmen Tatay Puchades / Mireia Llobera / Dulce María Cairós Barreto / Carlos García Gallego / María Katia García Landaburu / Luis Gordo González / Oscar Hernández Álvarez / José Eduardo López Ahumada / Priscila Martín Vales / Rosa María Morato García / Daniel Peres Díaz / Gastón López Argonz / Matthieu Chabannes / Leopoldo Gamarra Vilchez / Miguel Ángel Martínez-Gijón Machuca / Javier Paitán Martínez / Leiso Fasney Restrepo Aguirre / Gaye Burcu Yıldız / Francisca Bernal Santamaria / Karla Giamnina Cánova Talledo / Chiara Cristofolini/ Vincenzo Cangemi/ Roberto Pettinelli / Ljubinka Kovačević/ Boško Latković / Kwang-Taek Lee / Jovana Rajić-Čalić / Jovana Misailović / Carlos Eduardo Saco Chipana / Daniel Ulloa Millares / Christa Caro Palacios / Ángela Sofía Bilbao Pazmiño / Laura Sofía Pérez Pianda / Stefano Guadagno / Chiara Hassemer / Flávia Souza Máximo Pereira / Luis Mendoza Legoaas / Fiorella Peyrone Villacorta / Ivan Ramiro Campero Villalba / Lilli Carollo / Macarena Castro Conde / Emilio De Castro Marín / Viviana Mariel Dobarro / María Begoña García Gil / Luciana Guaglianone / María Laura Parisi / Balwinder Kaur / Diego Megino Fernández / Pedro Oliveira / Ccantu Stefany Osorio Velarde / Luz Pacheco Zerga / María Gema Quintero Lima / Carmen Grau Pineda / Concha Sanz Sáez / Sarai Rodríguez González / Fernando Varela Bohórquez / Juan Manuel Moreno Díaz.</p>
<p><b>Coordinadora:</b> María Katia García Landaburú</p> <p>© <b>Comisión Organizadora del Congreso:</b> Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente), Guillermo Boza Pró, María Katia García Landaburu, Emilio Morgado Valenzuela, Mónica Pizarro Díaz, Michael Vidal Salazar</p>
<p>Copyright 2021 Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</p>
<p><b>Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</b>  Dirección: Av. Dos de Mayo 516, dpto. 201. Miraflores - Lima, Perú  Telef.: 51(1) 7055586</p>
<p>ISBN: 978-9972-9422-4-2  Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-02736  Publicado en el mes de marzo de 2023  DERECHOS RESERVADOS. Prohibida su reproducción parcial o total (D. Leg. 822)</p>

En su edición electrónica, el libro alcanza a un número de lectores peruanos y del extranjero, de los ámbitos universitario, gremial, profesional, impulsando el estudio del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Esta edición se encuentra alojada y disponible para descarga libre en la página web de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: [www.spdts.org.pe](http://www.spdts.org.pe)

## **COMISIÓN ORGANIZADORA DEL CONGRESO**

Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente)

Guillermo Boza Pró

María Katia García Landaburu

Emilio Morgado Valenzuela

Mónica Pizarro Díaz

Michael Vidal Salazar

## **COMISIÓN REVISORA DE PONENCIAS**

Guillermo Boza Pró

Ana Cecilia Crisanto Castañeda

María Katia García Landaburu

César Gonzales Hunt

Sandro Nuñez Paz

Estela Ospina Salinas

Luz Pacheco Zerga

Mónica Pizarro Díaz

César Puntriano Rosas

Germán Ramírez-Gastón Ballón

Michael Vidal Salazar

**COMERCIO INTERNACIONAL Y TRABAJO**

**GLOBAL TRADE AND WORK**

# APLICACIÓN Y EFICACIA DEL CAPÍTULO SOCIO-LABORAL EN LOS ACUERDOS COMERCIALES: CONSIDERACIONES SOBRE SU MEJORA\*

**DULCE MARÍA CAIRÓS BARRETO**

Profesora Titular de Derecho del Trabajo en la Universidad de La Laguna (España), donde se ha especializado en la docencia en grado y posgrado en las materias propias de esta disciplina. Su investigación se ha centrado en el estudio del contrato de trabajo, el tiempo de trabajo, la negociación colectiva y la responsabilidad derivada de los riesgos psicosociales en el trabajo, así como el derecho europeo e internacional del trabajo. Ha ejercido como Secretaria General de su universidad (2015-2019).

---

\* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación DER2017-83040-C4-4-R. *Las relaciones colectivas en el ámbito supranacional Hacia un nuevo modelo de Derecho Transnacional del Trabajo y Seguridad Social (TRANSLABOUR)*. Plan Estatal de investigación científica y técnica y de innovación. Ministerio de Economía y Competitividad.

**ABSTRACT:** The labour chapters of trade agreements are often considered second-rate or less important because of the diffuse and non-binding way in which they are conceived and because of the absence of a genuine liability mechanism in the event of non-compliance. This paper analyses these mechanisms, based on the two most recent texts of the European Union (United Kingdom and proposed agreement with China), analyses the problems and shortcomings identified and makes proposals for improvement.

**KEYWORDS:** Trade, labour provision, enforcement, dispute resolution.

## 1. LA PRESENTACIÓN DE LA CLÁUSULA LABORAL EN LOS ACUERDOS COMERCIALES: EL CAPÍTULO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La aplicación y eficacia de la cláusula laboral de los acuerdos de libre comercio ha sido una de las razones por las cuales se ha criticado su propia existencia, por su escaso alcance e inapropiada forma de lograr el objetivo de mejora de las condiciones de trabajo y su utilización para obtener una mejor posición competitiva en el mercado internacional. En cierto modo existe una falta de coherencia entre el capítulo social y las motivaciones del resto del acuerdo, así como una falta de aplicación coherente de los procedimientos existentes, porque parecen contenidos de segundo orden y de menor importancia y por ello no se pone interés en dotarlos de herramientas para que se cumplan de modo efectivo, sino que cumplen una función de carácter programático o declaración de principios.

Las cláusulas laborales que se introducen en los acuerdos comerciales internacionales han sido tradicionalmente de dos tipos: condicionales, esto es, el cumplimiento de la cláusula se liga a la obtención de determinados beneficios económicos o a la no pérdida de los mismos; o promocionales, esto es, no hay ninguna consecuencia económica directa en caso de incumplimiento de las mismas, y se suelen traducir en actividades de cooperación entre los países asociados para lograr el cumplimiento de los compromisos laborales adoptados. Las cláusulas condicionales se han introducido en los acuerdos celebrados por EE.UU. y Canadá, que también ha optado por un sistema de sanción ante el incumplimiento, mientras que las promocionales son más propias de los acuerdos Norte-Sur y Sur-Sur. La dimensión promocional de los capítulos laborales

se ha activado más frecuentemente que la condicional, pero los efectos de las actividades promocionales en los derechos de los trabajadores en la práctica son más difíciles de estudiar y evaluar.

A partir del acuerdo celebrado entre la UE y Corea del Sur la cláusula laboral se diluye en el capítulo dedicado al desarrollo sostenible, tratando de modo conjunto y unificado los derechos laborales y medioambientales, que son abordados de modo equivalente, con un contenido mínimo, unos compromisos de no reformar a la baja los ordenamientos internos a fin de convertirse en competitivos gracias al perjuicio laboral, social y medioambiental y unos mecanismos de seguimiento, control y solución de discrepancias propio y diferente del establecido con carácter general para las disposiciones puramente económicas de los acuerdos y que no llevan a la imposición de cargas o a la pérdida de beneficios.

La preferencia por las cláusulas socio-laborales de tipo promocional se ha terminado imponiendo. Los mecanismos de aplicación y ejecución de los nuevos acuerdos comerciales incorporan un procedimiento específico y diferenciado para determinar y solucionar el incumplimiento de la cláusula social, o para solucionar las controversias que suscitan sus preceptos, en los que no se llega a fijar la eventual pérdida de un beneficio económico, sino, a lo sumo, la eventual reforma de propio acuerdo y que sólo podrán resolverse mediante las normas y los mecanismos que fija el propio capítulo, así como los buenos oficios, la conciliación o la mediación. Se introduce, además, en el seno de este propio y determinado mecanismo de solución de las diferencias, la presencia de grupos consultivos internos (GCI) y de la sociedad civil, con lugar, por tanto, para la presencia sindical, además de ONG's y organizaciones de consumidores.

Este estudio tiene por objetivo un análisis de tales mecanismos, de su eficacia y de posibles alternativas de mejora, especialmente a partir del desarrollo de una negociación colectiva transnacional, que está destinada a desempeñar un papel trascendental en el desarrollo de las relaciones económicas globales. Para ello, se van a tomar como objeto de estudio la cláusula laboral del acuerdo con el Reino Unido y la propuesta de cláusula del acuerdo con China, que son los más recientemente adoptados. Se trata de un capítulo de desarrollo sostenible, tal y como vienen denominándose en las últimas versiones, de muy distinto signo, con una clara mejoría en términos de contenido y mecanismos de control interno en el de Reino Unido, y mucho más genérico el introducido en el futuro acuerdo con China, decisión natural al tratarse el Reino Unido no sólo

de un estado europeo, sino miembro de larga duración de la Unión Europea y receptor, por ello, aunque muchas veces contra su voluntad, de todo el acervo social comunitario. Eso hace que las trayectorias jurídicas del Reino Unido y la UE sea paralelas y que los principios, derechos y entendimiento de las relaciones económicas, y, especialmente, sociales, laborales y medioambientales, tengan un mismo fundamento. Con China, sin embargo, ocurre lo contrario, por eso el capítulo de desarrollo sostenible es más genérico y promocional, claramente insuficiente desde la perspectiva europea. Sin embargo, puede verse que en términos de aplicación, seguimiento y solución de discrepancias y posible actuación en caso de incumplimiento el mecanismo es casi idéntico, siguiendo la cláusula tipo de consulta y negociación de los acuerdos anteriores.

## **2. DESARROLLO SOSTENIBLE, IGUALDAD Y COMPETENCIA ABIERTA Y JUSTA EN EL ACUERDO CON EL REINO UNIDO**

El capítulo sexto del título XI del acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Reino Unido constituye una cláusula tipo, con las prescripciones de los acuerdos anteriores, en la línea marcada por el CETA, siendo esta precisamente su característica más destacable.

Su contenido es igual de generalista que el incluido en acuerdos anteriores, pese a que la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea ha hecho que su sistema jurídico laboral se haya desarrollado en paralelo y sea equivalente a los sistemas continentales. No se refiere de forma expresa a los derechos reconocidos y protegidos por la OIT, a la que pertenecen todos los estados parte de este acuerdo, pero su manera de enumerarlos no deja lugar a dudas: el acuerdo excluye la legislación sobre seguridad social y pensiones y entiende por niveles de protección laboral y social los establecidos con carácter general en la legislación y las normas de las parte en materia de derechos fundamentales en el trabajo, las normas sobre salud y seguridad en el trabajo, las normas sobre condiciones laborales y de empleo justas, los derechos de información y consulta a nivel de la empresa y la reestructuración de empresas, constituyendo estos dos últimos ámbitos una clara herencia de la política social europea, la cual se destaca aún más con la cláusula en virtud de la cual *“En el caso de la Unión, se entenderá por «niveles de protección laboral y social» los niveles de protección laboral y social que sean de aplicación a todos y en todos los Estados miembros, y comunes a todos ellos”*, por tanto, convirtiendo el derecho europeo y no el interno en contenido mínimo de la cláusula socio-laboral.

Tras afirmar el derecho de cada parte a establecer sus políticas y prioridades en el ámbito laboral, a determinar los niveles de protección laboral y social que consideren adecuados y a adoptar o modificar sus leyes y políticas de manera coherente con los compromisos internacionales de cada una de ellas, se regula que ninguna parte “*debilitará ni reducirá, de manera que afecte al comercio o la inversión entre las Partes, sus niveles de protección laboral y social por debajo de los niveles existentes al final del período transitorio, por ejemplo por no controlar de forma efectiva el cumplimiento de su legislación y sus normas*”. Se trata del deber de no regresión, que constituye la vara de medir de la competencia leal y de la no utilización de la rebaja de la norma laboral para obtener una ventaja competitiva en la producción, comercialización o inversión.

Para controlar esta no regresión de la norma laboral y del conjunto de legislación protectora de las condiciones de trabajo se cuenta con los sistemas internos de inspección de trabajo y jurisdicción laboral, dado que cada una de las partes se compromete a establecer y mantener un sistema para el control del cumplimiento efectivo en el ámbito nacional y, en particular, un sistema eficaz de inspecciones laborales con arreglo a sus compromisos internacionales relativos a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores. Estos procedimientos administrativos y judiciales deben permitir que los poderes públicos y los particulares legitimados para ello emprendan acciones oportunas contra los incumplimientos de la legislación laboral y las normas de protección social y deben incluir recursos apropiados y efectivos, incluyendo la adopción de medidas provisionales, así como sanciones proporcionadas y disuasorias. Y se añade que, en la aplicación y el control del cumplimiento a nivel nacional del deber de no regresión de los niveles de protección, cada parte respetará el papel y la autonomía de los interlocutores sociales a nivel nacional, cuando proceda, en consonancia con la legislación y la práctica aplicables.

El refuerzo de los mecanismos internos de inspección y control, así como las vías internas de recurso a instancias administrativas y judiciales y el poder colectivo de los agentes sociales, especialmente de los sindicatos, constituyen así, los mecanismos más intrusivos de eficacia de esta cláusula socio-laboral, porque las partes reconocen que cada una de ellas conserva su derecho a ejercer una facultad discrecional razonable y a adoptar decisiones de buena fe en relación con la asignación de recursos para controlar el cumplimiento de la normativa laboral con respecto a otras disposiciones laborales que se haya determinado que tienen mayor prioridad, siempre que el ejercicio de dicha facultad discrecional,

así como dichas decisiones, no sean incompatibles con las obligaciones que impone el capítulo socio-laboral. No obstante, las partes se comprometen a seguir esforzándose por aumentar sus respectivos niveles de protección laboral y social.

El artículo 6.4 de este título XI del acuerdo señala que los mecanismos a utilizar para solucionar las diferencias y resolver cualquier desacuerdo sobre su aplicación serán el diálogo, las consultas, el intercambio de información y la cooperación y que no resultará de aplicación lo dispuesto en el título I de la sexta parte, dedicado a la solución de diferencias. En concreto, las partes podrán recurrir exclusivamente a los procedimientos establecidos en virtud de los artículos 9.1 (Consultas), 9.2 (Grupo de expertos) y 9.3 (Grupo de expertos en ámbitos de no regresión) de este título dedicado a igualdad de condiciones para una competencia abierta y justa y el desarrollo sostenible.

#### **a) Consultas**

Cada una de las partes del acuerdo podrá solicitar una consulta con la otra parte mediante la entrega de una solicitud escrita cuando surja cualquier cuestión relacionada con los aspectos laborales de este capítulo. La parte demandante especificará en su solicitud los motivos y su fundamento, incluida la identificación de las medidas en cuestión y especificando las disposiciones que considere aplicables.

Durante las consultas, cada una de las partes proporcionará a la otra la información suficiente que obre en su poder y que permita un examen completo de las cuestiones planteadas, intentando garantizar la participación del personal de sus autoridades competentes que tenga conocimiento especializado sobre la cuestión objeto de las consultas y teniendo en cuenta la información disponible de la OIT, de la cual también podrán recabar conjuntamente asesoramiento, así como a cualquier otro experto u organismo que consideren adecuado (especialmente, la autoridad laboral europea). También, cada parte podrá recabar, cuando proceda, los puntos de vista de los grupos consultivos internos u otro asesoramiento especializado.

#### **b) Grupo de expertos**

Para cualquier asunto que no quede resuelto de forma satisfactoria mediante el procedimiento de consultas las partes podrán solicitar que un grupo o panel

de expertos se reúna para examinar dicha cuestión, mediante el envío, también, de una solicitud por escrito a la otra parte. En la solicitud se indicará la medida de que se trate y se especificará y se explicará de qué manera dicha medida no se ajusta a lo dispuesto en el capítulo o capítulos pertinentes de manera suficiente para presentar claramente la denuncia.

El grupo de expertos estará compuesto por tres miembros de una lista de al menos quince personas, que el Comité Especializado en Comercio en materia de Igualdad de Condiciones para una Competencia Abierta y Justa y el Desarrollo Sostenible establecerá tras la entrada en vigor del Acuerdo, incluyendo personas que no sean nacionales de ninguna de las partes para que puedan asumir la presidencia del grupo. Los expertos propuestos para el grupo deberán tener conocimientos especializados o experiencia en Derecho laboral o medioambiental, en otras cuestiones tratadas en el capítulo o capítulos pertinentes, o en la solución de diferencias en el marco de acuerdos internacionales. Deberán actuar a título personal y no aceptar instrucciones de ninguna organización o gobierno con respecto a las cuestiones relacionadas con la diferencia, y no podrán tener vinculación alguna con ninguna de las partes ni aceptar sus instrucciones.

El grupo de expertos debe recabar información de la OIT o de los organismos pertinentes establecidos en virtud de dichos acuerdos, incluidas todas las orientaciones interpretativas, conclusiones o decisiones pertinentes adoptadas por la OIT y dichos organismos y también podrá solicitar y recibir escritos o información de personas con conocimientos especializados o información pertinente y relevante. La transparencia es una cuestión que se quiere destacar en estos capítulos de desarrollo sostenible, señalando que esta información se pondrá a disposición de cada una de las partes, de modo que puedan presentar sus observaciones.

El grupo de expertos presentará a las partes un informe provisional y un informe final, que recogerán las constataciones de hecho, sus conclusiones sobre la cuestión, en las que determinarán si la parte requerida ha cumplido o no las obligaciones que le incumben en virtud del capítulo o capítulos pertinentes, y la fundamentación de toda conclusión y constatación que realice. Si el panel de expertos formula recomendaciones en su informe, la parte requerida no tendrá que seguir estas recomendaciones para garantizar la conformidad con el Acuerdo. Tras el informe provisional, cada una de las partes podrá presentar una solicitud motivada de reconsideración de aspectos concretos y cada parte podrá formular observaciones sobre la solicitud de la otra. Si no se presentan alegaciones, el informe provisional se convierte en final y definitivo. Tras tomar

en consideración esas observaciones, el grupo de expertos elaborará el informe final, que será presentado a las partes. Este informe final incluirá un examen de cualquier solicitud por escrito de las partes sobre el informe provisional y abordará claramente sus observaciones y también deberá ser puesto a disposición del público por las partes del acuerdo.

Si el informe final del grupo de expertos determina que una parte no ha cumplido sus obligaciones en virtud del capítulo laboral, las partes, debatirán las medidas adecuadas que deban aplicarse: la parte requerida informará a sus grupos consultivos internos creados en virtud del artículo INST.7<sup>1</sup>, así como la parte denunciante, acerca de su decisión sobre las medidas que deban aplicarse. Esta llamada a los grupos consultivos internos permite la primera intervención sindical en la materia.

El Comité Especializado en Comercio en materia de Igualdad de Condiciones para una Competencia Abierta y Justa y el Desarrollo Sostenible supervisará el seguimiento del informe del grupo de expertos, el cual podrá recibir las observaciones realizadas por los grupos consultivos internos.

Cuando las partes no estén de acuerdo sobre la existencia o la coherencia de las disposiciones pertinentes de cualquier medida adoptada para subsanar la no conformidad, la parte denunciante podrá presentar una solicitud escrita al grupo de expertos original para que resuelva sobre la cuestión. La solicitud identificará cualquier medida en cuestión y explicará el modo en que dicha medida no es conforme con las disposiciones pertinentes de manera suficiente para presentar la reclamación claramente.

### c) Grupo de expertos en ámbitos de no regresión

El artículo 9.3 de la parte sexta, aplicable también a la solución de discrepancias en materia de desarrollo sostenible, señala que a efectos de esas diferencias, el artículo INST.24 sobre reparaciones temporales y el artículo INST.25 sobre

1 El Artículo INST.7 del Acuerdo (título III de su primera parte, marco institucional) crea los grupos consultivos internos. “1. Cada Parte consultará sobre las cuestiones cubiertas por el presente Acuerdo y cualquier acuerdo complementario a su grupo o grupos consultivos internos de reciente creación o existentes que incluyan una representación de organizaciones independientes de la sociedad civil, incluidas organizaciones no gubernamentales, organizaciones empresariales y patronales, y sindicatos, activas en asuntos económicos, de desarrollo sostenible, sociales, de derechos humanos, ambientales y de otra índole. Cada Parte podrá convocar a su grupo o grupos consultivos internos en diferentes formaciones para debatir la aplicación de las distintas disposiciones del presente Acuerdo o de cualquier acuerdo complementario”.

revisión de cualquier medida adoptada para el cumplimiento después de la adopción de reparaciones temporales se aplicarán, en lo que quepa, añadiendo que, cuando la parte requerida opte por no adoptar ninguna medida para adecuarse a lo dispuesto en el informe del grupo de expertos y en el propio acuerdo, la parte denunciante sigue teniendo a su disposición cualquier recurso autorizado en virtud del artículo INST.24 sobre reparaciones temporales. Estos preceptos se refieren a las posibles consecuencias en caso de incumplimiento de laudos arbitrales, solución que también se adopta en el caso del panel de expertos, que a estos efectos funciona como tribunal arbitral que dicta una resolución no vinculante. La consecuencia del incumplimiento, en atención a lo dispuesto en estos preceptos, es la presentación de una reparación temporal o una eventual suspensión temporal de obligaciones en la materia que, en todo caso, no puede exceder del nivel equivalente a la anulación o menoscabo causado y se subordinan a la consecución de una solución o acuerdo mutuo entre las partes afectadas. Si aun así persiste la discrepancia, según estos preceptos el tribunal arbitral tendrá que decidir sobre la cuestión, una vez más. En el caso del panel de expertos, cabe entender que este debe volver a pronunciarse de nuevo.

### **3. INVERSIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL FUTURO ACUERDO GLOBAL UNIÓN-EUROPEA CHINA SOBRE INVERSIONES (EU-CHINA COMPREHENSIVE AGREEMENT ON INVESTMENT)**

El texto que ha publicado la Unión Europea sobre el principio de acuerdo en materia de inversiones con China tiene un contenido muy limitado y llamativo desde el punto de vista laboral. Es claramente un acuerdo menos ambicioso que los demás concertados por la Unión Europea y que otros vigentes en el sureste asiático. Se afirma el compromiso de las futuras inversiones con la Agenda de Trabajo Decente de la OIT y con la Declaración del Centenario sobre el futuro del trabajo. El artículo 4 de la subsección 3 de la sección 4, dedicada a la Inversión y el Desarrollo Sostenible, dispone con carácter general que cada parte respetará, promoverá y cumplirá, de buena fe y de conformidad con la Constitución de la OIT, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de los convenios fundamentales de la OIT, de conformidad con sus obligaciones asumidas como miembro de la OIT y sus compromisos en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales. En su segundo párrafo dispone “*Cada Parte, de conformidad con los compromisos de los miembros de la OIT y la Declaración del Centenario de la*

*OIT de 2019 para el futuro del trabajo, se compromete a aplicar efectivamente los Convenios de la OIT que ha ratificado y a trabajar en pro de la ratificación de los Convenios fundamentales de la OIT. En particular, a este respecto, cada Parte hará esfuerzos continuos y sostenidos, por propia iniciativa, para lograr la ratificación de los Convenios fundamentales n° 29 y 105 de la OIT, si aún no los ha ratificado. Las Partes también considerarán la ratificación de los otros convenios clasificados como “actualizados” por la OIT”.*

Es ciertamente una prescripción muy tibia, que no sólo limita su ámbito material y su alcance a los derechos y principios fundamentales en el trabajo, sin mención a condiciones de trabajo justas o equitativas, sino que parece conformarse con que ni siquiera los convenios relativos a la prohibición del trabajo forzoso deban ser ratificados y aplicados para aceptar la firma del acuerdo. China no sólo no ha ratificado los convenios núm. 29 y 105, sino que tampoco ha ratificado los Convenios núm. 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, núm. 98, sobre derecho de sindicación y negociación colectiva, núm. 81 sobre inspección de trabajo, etc. Además, tampoco reconoce los derechos de libertad sindical y huelga. Se han calificado estas peticiones a China de suaves y muy diplomáticas, y de que olvidan que las normas laborales son un elemento fundamental de la libre competencia porque contribuyen a una competencia justa y en igualdad de condiciones<sup>2</sup>. También se había alabado la firmeza de la Unión Europea en esta negociación respecto a los derechos humanos, posición que finalmente ha terminado siendo mucho más matizada<sup>3</sup>. El Comité Económico y Social Europeo, en su *Dictamen sobre los Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio*<sup>4</sup> ha señalado que los países socios deberían demostrar que respetan plenamente los ocho convenios laborales básicos de la OIT antes de celebrar un acuerdo comercial. “*Si un país socio no ha ratificado o aplicado apropiadamente esos convenios, o no ha demostrado un nivel equivalente de protección, el CESE recomienda que se presente una hoja de ruta sobre compromisos sólidos para incluirla en el capítulo sobre comercio y de-*

2 OJEDA AVILÉS, A.: “El Derecho de Trabajo como colaborador de la libre competencia: el Acuerdo Global de Inversiones UE China”, Seminario de investigación sobre Comercio internacional y trabajo, organizado por la Universidad de Salamanca, 10-12 febrero 2021.

3 PÉREZ ROZAS, J. C.: “Permanencia y expansión del bilateralismo: los acuerdos comerciales de nueva generación entre la Unión Europea y terceros países”, *La Ley Unión Europea*, 2019, núm. 68, p. 51. Consulta on line el 28 de junio de 2021. Vid. <https://fernandezrozas.com/wp-content/uploads/2019/06/permanencia-y-expansion-del-bilateralismo.pdf>

4 De 19 de octubre 2018. Vid. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IE5323&from=ES>

*sarrollo sostenible, a fin de asegurar que se logre este objetivo a su debido tiempo*”. Esta hoja de ruta, aun interpretada de la manera más flexible, no parece que pueda encontrarse en este acuerdo.

Respecto al derecho a regular y la no regresión, se repite la misma declaración de intenciones que en otros acuerdos de libre comercio, entendiéndose que la competencia leal y justa no puede perseguirse válidamente ni obtenerse con base en unos derechos y estándares laborales bajos que atraigan inversiones: se afirma el derecho de cada parte a determinar sus políticas y prioridades de desarrollo sostenible, a establecer sus propios niveles de trabajo nacional y a adoptar o modificar sus leyes y políticas pertinentes de conformidad con sus compromisos laborales multilaterales. Además, cada parte se esforzará por asegurar en su territorio altos niveles de protección laboral y no dejará sin efecto o derogará su legislación laboral como estímulo para el establecimiento, la adquisición, la expansión o la retención de una inversión o de un inversor en su territorio. Finalmente, las partes reconocen que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de ningún modo como una ventaja comparativa legítima y que las normas laborales no pueden utilizarse con fines proteccionistas.

También típica es la no aplicación del sistema de control de las demás partes del acuerdo, a favor del establecimiento de mecanismos de consulta y participación, establecido en la subsección cuarta de este capítulo de desarrollo sostenible e inversión, que se dota de su propio sistema solución de discrepancias, aplicable en casos relacionados con las normas de trabajo y las medioambientales.

#### **a) Consultas**

En caso de que se produzca algún desacuerdo en alguna materia o aspecto de la sección laboral y medioambiental la parte solicitante puede enviar una consulta por escrito a la otra parte, exponiendo los motivos de la solicitud, incluida la información específica y suficiente para su examen y respuesta, la identificación del asunto y una indicación del fundamento jurídico de la solicitud. Durante las consultas, cada parte proporcionará información objetiva suficiente sobre el asunto, con vistas a llegar a una solución mutuamente satisfactoria del asunto. En este proceso, y de común acuerdo, podrán solicitar información a organizaciones internacionales, como la OIT. Las consultas, incluida la información divulgada y las posiciones adoptadas por las partes durante las consultas serán

confidenciales y no afectarán a los derechos de ninguna de las partes en cualquier procedimiento ulterior.

### **b) Panel de Expertos**

Si el desacuerdo no se ha resuelto satisfactoriamente mediante consultas una parte podrá solicitar por escrito a la otra el establecimiento de un panel de expertos para examinar la cuestión. En la solicitud se indicará si se han celebrado consultas, identificando la medida específica en cuestión y explicando brevemente cómo dicha medida afecta a la aplicación de las disposiciones pertinentes del capítulo sobre desarrollo sostenible y la inversión de una manera suficiente para presentar claramente el fundamento jurídico. El panel de expertos estará integrado por tres miembros, designados previa consulta con las partes y de común acuerdo entre ambas.

Si las partes no llegan a un acuerdo sobre la composición del panel de expertos en un plazo de treinta días a partir de la presentación de la solicitud de constitución de este, se establece un procedimiento de selección por sorteo a partir del sistema de listas que el propio acuerdo regula, donde cada parte propone una sublista y se incluye una tercera integrada por personas que no sean nacionales de ninguna de las partes y para presidir el grupo de expertos. Pueden formar parte de la lista personas que posean conocimientos especializados o experiencia en derecho laboral internacional o en aspectos pertinentes de acuerdos internacionales de comercio o inversión. Serán independientes, ejercerán sus funciones a título individual y no aceptarán instrucciones de ninguna organización o gobierno con respecto a cuestiones relacionadas con el asunto en cuestión, ni estarán afiliados al gobierno de ninguna Parte. Además, deberán cumplir el código de conducta establecido en el anexo X. La fecha de composición del panel de expertos será la fecha en que los tres expertos seleccionados hayan aceptado su nombramiento y será puesta a disposición del público.

El panel hará una evaluación objetiva de la cuestión y los hechos del caso. A menos que las partes acuerden otra cosa, en un plazo de diez días a partir de la fecha de establecimiento del panel, su mandato será examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del capítulo sobre el desarrollo sostenible, la cuestión a que se hace referencia en la solicitud de establecimiento del panel, de conformidad con las normas consuetudinarias sobre interpretación del derecho internacional público, codificado en la Convención de Viena sobre el derecho de los

Tratados, pero sin perjuicio de cualquier consideración del derecho interno de la parte de que se trate, cuando proceda, como cuestión de hecho. El panel de expertos también podrá decidir, previa consulta con las partes, cualquier cuestión de procedimiento no regulada expresamente de manera que sea compatible con las disposiciones de esta subsección, incluso examinando cuestiones similares en otras partes del acuerdo.

A petición de una parte, o por iniciativa propia, y previa consulta con las partes, el panel de expertos podrá solicitar cualquier información, asesoramiento técnico u opinión de expertos que considere oportuno, que se comunicará a las partes a fin de que estas puedan formular observaciones al respecto.

Siguiendo el procedimiento habitual en este tipo de cláusulas, el panel de expertos presentará un informe provisional a las partes, al cual cada parte podrá formular observaciones en un plazo de diez días a partir de su presentación. A su vez, cada parte podrá formular observaciones a los comentarios de la otra. El panel de expertos remitirá el informe final a las partes exponiendo las conclusiones de los hechos, la aplicabilidad de las disposiciones pertinentes y la justificación básica de las conclusiones y recomendaciones. El panel de expertos hará todo lo posible por formular sus recomendaciones por consenso, pero en caso contrario, decidirá por mayoría de votos. Este informe final se pondrá a disposición del público, con sujeción a la protección de la información confidencial. Las partes, a su vez, celebrarán consultas y examinarán las medidas para abordar la cuestión, sobre la base del informe. El resultado acordado se pondrá a disposición del público, a menos que se decida otra cosa de común acuerdo. Las partes podrán recibir opiniones sobre la aplicación de las medidas a través de los mecanismos de divulgación, en virtud de los cuales se podrán facilitar las reuniones con grupos de interés no estatales sobre asuntos relacionados con esta materia de conformidad con la legislación nacional. Finalmente, se regula un procedimiento de presentación de alegaciones al panel de expertos por parte de terceros interesados que especifiquen el interés que la persona tiene en el procedimiento. Las comunicaciones se entregarán a las partes, que podrán formular observaciones. El panel de expertos no estará obligado a abordar en su informe los argumentos expuestos en dichas comunicaciones.

#### **4. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE ESTOS PROCEDIMIENTOS**

La debilidad de estas cláusulas de aplicación y control es su carácter no vinculante y escasamente imperativo, lo cual se convierte, a su vez, en una fortaleza,

porque favorece la obtención de una solución consensuada más proclive a ser adoptada, a ser eficaz y a permanecer en el tiempo y favorecer la mejora de los estándares laborales y medioambientales a nivel global. Para ello, la supervisión y el diseño institucional del capítulo deben estar claramente definidos, lo que debería incluir reuniones periódicas y coherentes de los departamentos y los interlocutores sociales y los grupos de la sociedad civil deberían incluirse de manera significativa en el proceso y los mecanismos de solución de diferencias deben ser oportunos, transparentes, incluir a los interlocutores sociales y ser accesibles<sup>5</sup>.

Los sistemas de cumplimiento de los compromisos adoptados en los acuerdos comerciales suelen ser de dos tipos, sancionatorio y negociado. El primero es apropiado en áreas en las que el beneficio económico o político del incumplimiento puede exceder su coste y por ello se basa en asegurar el cumplimiento removiendo los beneficios del incumplimiento y creando costes, mientras que el enfoque de gestión negociada se basa en el diálogo, la asistencia y la presión reputacional para resolver los problemas de no cumplimiento, porque la negociación, que es el principal método para afrontar los problemas de cumplimiento, tiene una significativa capacidad de éxito<sup>6</sup>. Los sistemas basados en la negociación son de naturaleza cooperativa y tratan las causas del incumplimiento por medios positivos, incluyendo la transparencia, el diálogo continuo entre las partes y la sociedad civil y los métodos de solución de disputas de tipo colaborativo. El poder de las sanciones, por su parte, no reside en su activación, sino en la amenaza de su activación. La sanción y la amenaza de su imposición no han demostrado que impidan los abusos laborales, de modo que el desafío es, para sus defensores, diseñar sanciones cuya imposición o amenaza de imposición, además de hacerlos efectivos, no afecte a los trabajadores a quienes se supone que la cláusula social protege.

Los mecanismos de aplicación vistos en los acuerdos comerciales europeos son de tipo negociado y colaborativo, si bien se ha señalado que la constitución del panel de expertos y su supervisión de las acciones de los estados para solucio-

5 Vid. MOORE, M. AND SCHERRER, C.: *Conditional or Promotional Trade Agreements - Is Enforcement Possible? How International Labour Standards Can Be Enforced through US and EU Social Chapters*, Friedrich-Ebert-Stiftung in Core Labour Standards Plus Linking trade and decent work in global supply chains, 2017, p. 17. Conditional or promotional trade agreements – Is enforcement possible?: Friedrich-Ebert-Stiftung in Asia (fes.de), última consulta el 9 julio 2021.

6 PRÉVOST, D. AND ALEXOVIČOVÁ, I.: “Mind the compliance gap: managing trustworthy partnerships for sustainable development in the European Union’s free trade agreements”, *International Journal of Public Law and Policy*, 2019, núm. 3, vol. 6, p. 241.

nar las discrepancias, que se asemeja mucho a un arbitraje, salvando la distancia evidente de que no dicta una resolución vinculante y eventualmente sancionadora, podría constituir la antesala de un futuro sistema con sanciones reales y efectivas por el incumplimiento de las normas laborales y medio ambientales fundamentales<sup>7</sup>. La Comisión, por su parte, se ha mostrado reacia a utilizar este sistema de sanciones en todo momento por la ausencia de consenso al respecto.

Las diversas opiniones y los problemas que un sistema de sanciones puede suponer son de diversa índole: se ha señalado que afectan negativamente a la diplomacia en el curso de las negociaciones, que no añaden un valor adicional a la aplicación del acuerdo, que pueden tener efectos disuasorios para la negociación y que serían vistos como la imposición no deseada de los estándares, valores y normas europeas fuera de sus fronteras<sup>8</sup>. También se ha señalado que, precisamente gracias a su poder de mercado, la UE y sus acuerdos comerciales pueden promover una amplia aceptación y aplicación de los estándares de sostenibilidad laboral y medioambiental en el planeta, si las contrapartes de los acuerdos europeos aceptan sus estándares a cambio de tener acceso preferente a su mercado y otros estados no parte son motivados por la fuerza del mercado a adoptar estos estándares dominantes acordados por la mayor parte de participantes en el mercado global<sup>9</sup>. Y son significativas las opiniones a favor del establecimiento de un sistema de sanciones que complementen el modelo actual, quizá no comerciales (como la retirada de preferencias arancelarias) pero sí monetarias, con un efecto disuasorio muy evidente<sup>10</sup>. Incluso se ha propuesto un sistema de sanciones dirigidas, que se centren en el responsable del incumplimiento, incluso una empresa o sujeto privado, sin causar daños generales como el aumento del desempleo o la caída de la actividad económica<sup>11</sup>.

7 VAN DEN PUTTE, L & ORBIE, J., “EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2015, núm. 31, issue 3, pp. 268-269.

8 DEMY VAN’T WOUT: “The enforceability of the trade and sustainable development chapters of the European Union’s free trade agreements”, *Asia Europe Journal*, 2021. Vid. <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00627-1>

9 PRÉVOST, D. AND ALEXOVIČOVÁ, I.: “Mind the compliance gap: managing trustworthy partnerships for sustainable development in the European Union’s free trade agreements”, op. cit., p. 238.

10 MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C.: “Hacia una efectiva implementación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 75, 2020, p. 84.

11 PORTELA, C.: *Enforcing Respect for Labour Standards with Targeted Sanctions*, Friedrich-Ebert-Stiftung in Asia project Core Labour Standards Plus, 2018, pp.10-13. Vid. (PDF) [Enforcing](#)

Por su parte, también se han enumerado diferentes motivos por los que los actuales mecanismos de consulta y negociación ven obstaculizada su efectividad, entre otros, la falta de recursos económicos para el desenvolvimiento de sus actividades, la falta de transparencia a la hora de seleccionar a los miembros de la sociedad civil que van a participar en el proceso, su independencia respecto de los gobiernos o la falta de conciencia y de intercambio de información entre los participantes<sup>12</sup>.

El Comité Económico y Social Europeo ha adoptado varios dictámenes respecto a los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos comerciales suscritos por la Unión Europea y en ellos insta a la Comisión a que sea más ambiciosa en su planteamiento, en particular con respecto al refuerzo de la aplicación efectiva de los compromisos en esta materia, señalando que debe dar la misma importancia a los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible que a los que tratan de cuestiones comerciales, técnicas o arancelarias. El CESE considera que la mejora de su eficacia pasa por mejorar los Grupos Consultivos Internos (GCI), como organismos encargados de hacer un seguimiento de estos compromisos, a cuyo propósito las reuniones conjuntas de los GCI de la UE y de los países socios deben quedar incluidas en el texto del acuerdo para permitir el intercambio de experiencias en proyectos conjuntos y preparar recomendaciones conjuntas, así como permitir la puesta en marcha, de manera independiente, de investigaciones sobre la violación de los compromisos contraídos en materia de comercio y desarrollo sostenible e investigar los actuales mecanismos de sanción contemplados en los acuerdos comerciales y su utilización hasta el momento<sup>13</sup>.

---

Respect for Labour Standards with Targeted Sanctions (researchgate.net)

- 12 BARBU, M., CAMPLING, L., EBERT, F., HARRISON, J., MARTENS, D., MARX, A., ORBIE, J., RICHARDSON, B. & SMITH, A.: “A Response to the Non-paper of the European Commission on Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)”, 2017. Vid. en: <https://www.qmul.ac.uk/geog/media/geography/docs/research/working-beyond-the-border/A-Response-to-the-Nonpaper-26.09.17.pdf>. Última visita 9 julio 2021. HARRISON, J. BARBU, M., CAMPLING, L. & EBERT, F.: “Labour Standards Provisions in EU Free Trade Agreements: Reflections on the European Commission’s Reform Agenda”, *World Trade Review*, 2018, p. 10. Vid. en: <https://doi.org/10.1017/S1474745618000204>
- 13 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio» (Dictamen de iniciativa) (2018/C 227/04). Vid. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IE5323&from=EN>. Sólo en una ocasión se ha puesto en práctica este mecanismo de control y solución de discrepancias, respecto al acuerdo EU-Corea, cuyo informe final se hizo público en enero de 2021, y sus efectos sólo serán visibles con el tiempo, cuando las recomendaciones vayan siendo seguidas.

Entre las recomendaciones que realiza el CESE a la Comisión para la mejora de los capítulos de desarrollo sostenible y comercio y asegurar el papel y la eficacia de los grupos de consulta internos están una mejor promoción y presentación del contenido de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible a la sociedad civil en la UE y en los países socios antes de la entrada en vigor del acuerdo y un pleno respeto de los ocho convenios laborales básicos de la OIT, antes de la conclusión de un acuerdo comercial (o la inclusión en el acuerdo de previsiones para asegurar que se logre este objetivo a su debido tiempo), por tanto, abriendo el camino hacia un capítulo de desarrollo sostenible de tipo condicional, así como el cumplimiento de las normas recogidas en el Programa de Trabajo Decente de la OIT, que va más allá de las normas laborales fundamentales e impone compromisos en relación con otros derechos, como los relativos a la igualdad de género y la salud y seguridad. También propone establecer una secretaría laboral independiente y un mecanismo de reclamación colectiva y animar a los gobiernos de los países socios a constituir sus CGI con celeridad y prestarles el necesario apoyo político y logístico, asegurando una composición equilibrada de los mismos, garantizando una financiación y recursos adecuados. Desde nuestra posición, la protección de los derechos y mejora de las condiciones laborales, resulta esencial potenciar el papel de los interlocutores sociales, tanto en el nivel internacional, como nacional, dentro de estos grupos consultivos, individualizar y privilegiar su presencia, tanto antes como después de la firma del acuerdo.

En julio de 2017 los servicios de la Comisión Europea publicaron un documento no oficial sobre Comercio y Desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio de la UE, evaluando la práctica y presentando algunas sugerencias para mejorar la aplicación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible, incluida la posibilidad de incluir sanciones por incumplimiento<sup>14</sup>. Tras los debates y la información recibida de diversas partes interesadas, en febrero de 2018 los servicios de la Comisión emitieron un nuevo documento no oficial (*Feedback and Way Forward on Improving the Implementation and Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements*)<sup>15</sup>,

14 “Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)”, Non-Paper of the Commission Services, Brussels, 10 July 2017. Vid. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155686.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf).

15 “Feedback and Way Forward on Improving the Implementation and Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements”, Non-paper of the Commission services, 26 February 2018. Vid. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc\\_156618.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf).

en el que la Comisión reconoció una vez más un claro consenso en cuanto a la necesidad de reforzar y mejorar la aplicación de los capítulos relativos al comercio y desarrollo sostenible y daba cuenta de los consensos alcanzados hasta la fecha entre las diversas partes interesadas en relación con los diferentes medios para mejorar su aplicación y cumplimiento. El documento contiene cuatro capítulos, “trabajando juntos”, “capacitación y sociedad civil”, “cumplimiento de compromisos” y “transparencia y comunicación” en los que se esbozaron 15 medidas más o menos concretas y viables, pero se rechazó el uso de sanciones para hacer cumplir la normativa, abogando por una colaboración y asociación más estrecha con el Parlamento, los estados miembros y las organizaciones internacionales, por acciones concretas, reforzando el contenido concreto del capítulo con acciones relativas al clima o la ratificación temprana de los convenios fundamentales de la OIT y el refuerzo y colaboración con otros organismos en el establecimiento de responsabilidad social empresarial y cadena de suministros. Es significativo especialmente el apartado donde se expresa que el diálogo social es particularmente importante y se destaca el papel de los agentes sociales en la organización y seguimiento de los mercados de trabajo y de los derechos laborales. Su contenido adolecía de cierta generalidad y falta de concreción<sup>16</sup>, pero no es un objetivo menor de la Comisión, porque su búsqueda de mecanismos de mejora permanece constante.

Más recientemente, a finales de 2020, la Comisión ha anunciado la preparación de mecanismos de aplicación, cumplimiento y solución de discrepancias de los acuerdos comerciales más firmes y enérgicos<sup>17</sup>, cuyo contenido aún no ha sido revelado, de modo que, a la vista de su postura contraria a establecer sanciones comerciales frente a los incumplimientos laborales y medioambientales, no cabe más que especular con un refuerzo de los sistemas de consultas y grupos de expertos que los asemejen aún más a los tribunales arbitrales, en la línea del acuerdo con el Reino Unido, en el que el sistema se refuerza con reparaciones temporales y revisión de medidas que vuelven a llevar al panel de expertos.

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada

16 MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C.: “Hacia una efectiva implementación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea”, op. cit., p. 82.

17 “Working approaches to the enforcement and implementation work of DG TRADE”, Brussels, 16 November 2020.

Vid. [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc\\_159075.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159075.pdf)

*Una Europa social fuerte para unas transiciones justas*, de 14 de enero de 2020<sup>18</sup> deja clara la posición europea en relación con la promoción de sus valores en el mundo: “Europa debe utilizar su influencia política y económica para fomentar la justicia social en el resto del mundo. Nuestras políticas de cooperación internacional, desarrollo y comercio crean crecimiento, empleo y prosperidad, tanto en el seno de Europa como con nuestros socios comerciales. El comercio es más que el mero intercambio de bienes y servicios; se trata también de un activo estratégico para Europa (...). La Comisión trabajará en una agenda comercial fuerte, abierta y justa. Todo nuevo acuerdo bilateral global incluirá un capítulo sobre desarrollo sostenible e impondrá las normas más exigentes en materia de protección del clima, el medio ambiente y los trabajadores, con una política de tolerancia cero en materia de trabajo infantil, a fin de garantizar unas condiciones de igualdad adecuadas respecto de nuestros socios comerciales”. A efectos de reforzar y garantizar el cumplimiento de estos acuerdos, esta comunicación añade que “la Comisión nombrará a un alto responsable de la aplicación de la política comercial, que colaborará con sus socios comerciales para garantizar la ejecución efectiva de los compromisos. La UE vigilará de cerca si la protección del clima, el medio ambiente y los trabajadores consagrada en nuestros acuerdos comerciales se cumple efectivamente y adoptará un enfoque de tolerancia cero en materia de trabajo infantil”. Esta figura, institucional y política, supondrá, sin duda, un refuerzo importante, pero no puede dejar de contar con la colaboración de los agentes sociales, en este caso, especialmente a nivel internacional.

## 5. LOS GRUPOS CONSULTIVOS INTERNOS Y LOS INTERLOCUTORES SOCIALES INTERNACIONALES: EL REFUERZO DE LA POSICIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES

La Comisión no tiene en mente un sistema de sanción ante el incumplimiento del capítulo de desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio porque las sanciones no encajarían fácilmente en el modelo de la UE y no garantizarían una efectiva mejora sostenible y duradera de las normas sociales y medioambientales fundamentales sobre el terreno, además de la dificultad de cuantificar el daño económico que resulta del incumplimiento de las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible para determinar el nivel de las sanciones que deben aplicarse, así como por la posible reducción del alcance

18 COM(2020) 14 final. Bruselas, 14 enero 2020. Vid. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0014&from=ES>

de estos capítulos en caso de imponer un sistema de sanciones. De modo que una de las vías que puede y quiere potenciar para lograr una mejor aplicación y cumplimiento es una mayor presencia de sujetos colectivos, en especial, un mayor apoyo de los agentes sociales laborales para estos aspectos, que, por medio de su poder colectivo y de las facultades que tanto los ordenamientos internos como el derecho internacional les confieren tienen una gran capacidad de acción en la actuación sobre el mercado de trabajo.

Además, en ámbitos que implican cierta convergencia normativa, como las normas laborales y la protección del medio ambiente, es necesario adoptar una perspectiva a más largo plazo en la búsqueda de relaciones comerciales dignas de confianza mediante una cierta alineación de actitudes. Un enfoque estrecho y basado en sanciones perjudicaría la relación de colaboración esencial para promover la mejora de la protección del medio ambiente y las normas laborales y, si se utiliza, podría perjudicar a aquellos que pretende proteger. En su lugar, se ha recomendado que la UE refuerce aún más los mecanismos de cumplimiento de los capítulos de desarrollo sostenible para lograr un mayor cumplimiento progresivo por parte de sus socios de todos sus compromisos. Sobre la base de las recomendaciones contenidas en el documento de la Comisión de 2018, parece razonable entender que el perfeccionamiento del diseño de los mecanismos de supervisión, diálogo, participación de las partes interesadas y solución de controversias a fin de aumentar la transparencia, la institucionalización y la rendición de cuentas pueden contribuir en gran medida a aumentar los niveles de cumplimiento<sup>19</sup>.

A este respecto se ha señalado que un logro importante de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio europeos es la creación de los grupos consultivos internos (GCI), que proporcionan una importante plataforma para que la sociedad civil pueda supervisar los compromisos sobre derechos humanos, laborales y medioambientales en los acuerdos comerciales. No es un mecanismo de control, aplicación o seguimiento de carácter vinculante, pero sí institucional, que supone un reconocimiento de la necesidad de contar con la opinión pública en la aplicación de estos acuerdos y que facilitará el conocimiento de sus consecuencias directas en ámbitos diferenciados. En el acuerdo con el Reino Unido se regulan en la parte institucional, en

---

19 PRÉVOST, D. AND ALEXOVIČOVÁ, I.: “Mind the compliance gap: managing trustworthy partnerships for sustainable development in the European Union’s free trade agreements”, op. cit., pp. 255-256.

el artículo INST.7 como un órgano de consulta sobre las cuestiones cubiertas por el acuerdo y por cualquier acuerdo complementario y abarcarán a los que *“incluyan una representación de organizaciones independientes de la sociedad civil, incluidas organizaciones no gubernamentales, organizaciones empresariales y patronales, y sindicatos, activas en asuntos económicos, de desarrollo sostenible, sociales, de derechos humanos, ambientales y de otra índole”*. Cada parte podrá convocar a su grupo o grupos consultivos internos en diferentes formaciones para debatir la aplicación de las distintas disposiciones del acuerdo o de cualquier acuerdo complementario y considerará las opiniones o las recomendaciones presentadas por su grupo o grupos consultivos internos, de modo que tienen un papel importante que desempeñar a la hora de garantizar que se detecten y aborden eficazmente las violaciones de los compromisos contraídos en el marco de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible.

El CESE ha observado algunas deficiencias en el papel de los grupos consultivos internos, como una falta de equilibrio en la composición de los GCI de la UE y de los países socios, así como la falta de voluntad política en algunos países socios para constituir sus GCI a su debido tiempo, e insta a la Comisión a abordarlas, mediante una financiación adecuada para los GCI tanto en la UE como en los países socios, que las reuniones conjuntas de los GCI de la UE y de los países socios queden incluidas en el texto del acuerdo para permitir el intercambio de experiencias en proyectos conjuntos y preparar recomendaciones conjuntas y que los presidentes de los GCI participen en las reuniones de las comisiones sobre comercio y desarrollo sostenible, con el derecho a presentar los puntos de vista de sus grupos, para transmitir los mensajes de la sociedad civil a los gobiernos<sup>20</sup>.

Además de los grupos de consulta internos, es necesario aumentar el papel de las empresas y las federaciones sindicales en el plano internacional. Es ya un hecho consolidado el papel que desarrollan las multinacionales como sujeto, aunque impropio, del derecho internacional y el papel que los acuerdos marco transnacionales están desempeñando en la consideración de las condiciones de trabajo en los países que forman parte de la cadena de valor de la producción de estas multinacionales. Con un origen en las multinacionales europeas, hoy se encuentra ya pacífica y abiertamente extendida la celebración de estos acuerdos

---

20 *Dictamen sobre los Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio*, 4.2, op. cit., 7.

y la formación y desarrollo de una auténtica negociación colectiva transnacional que va enriqueciendo sus contenidos y que busca la manera de potenciar su efecto vinculante pasando de mecanismos que recuerdan mucho a las consultas y la mediación de los acuerdos de libre comercio al desarrollo de sistemas con una mayor fuerza jurídica, como la diligencia debida.

El éxito en términos de sostenibilidad social, incluyendo unas condiciones laborales decentes, equitativas y dignas, no se ha logrado aun haciendo uso de la vía de la intervención estatal única. La participación de los grupos de la sociedad civil, especialmente de las organizaciones sindicales y empresariales que crean y ejecutan las normas laborales es esencial<sup>21</sup>. A nivel interno son estas organizaciones las que elaboran y aplican las propias normas y reglas de trabajo y su presencia en el ámbito transnacional es prueba de su eficacia.

A este respecto se propone aquí un refuerzo del papel de los agentes sociales internacionales en materia de desarrollo sostenible en el diseño y ejecución de los acuerdos comerciales, precisamente gracias a su papel en el desarrollo de los acuerdos marco transnacionales y el aumento de su capacidad de acción, de su contenido y de los mecanismos de seguimiento, aplicación y cumplimiento de los compromisos adquiridos, precisamente por constituir un ejemplo de colaboración a tres niveles, internacional, nacional y local de los agentes sociales en el logro de unas condiciones de trabajo dignas y satisfactorias. En este sentido, se ha señalado que el diseño, seguimiento y aplicación del capítulo laboral de los acuerdos comerciales debe ser accesible a los interlocutores sociales, incluyendo un compromiso significativo con base en su capacidad de acción y una formación previa a la ratificación con los interlocutores sociales sobre los mecanismos y el contenido de los acuerdos, facilitando así las redes transnacionales de solidaridad entre sindicatos<sup>22</sup>. Como agente cualificado que se integra en los grupos

---

21 También de las organizaciones no gubernamentales no relacionadas con las relaciones de trabajo en este caso. Una mayor participación puede favorecer no sólo el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos, sino la legitimización de la propia política comercial de la Unión Europea. Vid. DRIEGHE, L, ORBIE, J., POTJOMKINA, D. AND SHAHIN, J.: “Participation of Civil Society in EU Trade Policy Making: How Inclusive is Inclusion?” preprint, December, 2020. Consultar en (PDF) Participation of Civil Society in EU Trade Policy Making: How Inclusive is Inclusion? (researchgate.net)

22 Vid. MOORE, M. AND SCHERRER, C.: *Conditional or Promotional Trade Agreements - Is Enforcement Possible? How International Labour Standards Can Be Enforced through US and EU Social Chapters*, Friedrich-Ebert-Stiftung in Core Labour Standards Plus Linking trade and decent work in global supply chains, 2017, op. cit., p. 15.

consultivos, su papel individualizado se corresponde con un nivel paralelo de negociación transnacional a tres bandas, como diálogo social institucionalizado.

Dentro de los acuerdos marco internacionales se regulan mecanismos de seguimiento y control que se han ido actualizando y mejorando y se basan en procedimientos información y difusión del acuerdo y de diálogo conjunto entre la dirección de la empresa y las representaciones sindicales de los trabajadores, tanto a nivel local, como transnacional<sup>23</sup>. La lección aprendida de las experiencias de aplicación de los acuerdos es la necesidad de vincular la dimensión global con la local, tanto con respecto a las filiales, como a las empresas de las cadenas de subcontratación y suministro<sup>24</sup>.

El modelo es similar en la mayor parte de los acuerdos: en primer lugar, se establecen obligaciones de difusión del acuerdo que pasan por su traducción a los idiomas de los países en los cuales se encuentran establecidos los destinatarios y su cadena de suministros, su puesta al alcance de trabajadores y responsables recursos humanos y su integración en los compromisos y acuerdos con proveedores y subcontratistas. En segundo lugar, se establece la constitución de un comité sindical global o mundial, formado en el nivel transnacional por representantes de la empresa multinacional y representantes sindicales a nivel regional, mientras que a nivel local se producirá a través de los mecanismos de diálogo social regulares entre la empresa y los representantes de los trabajadores sobre las iniciativas que deben tomarse, los planes de acción y los términos y condiciones de puesta en práctica del acuerdo<sup>25</sup>. Estos comités sindicales mundiales o globales se convierten, a su vez, en los principales agentes de solución de los conflictos derivados de su interpretación y aplicación. El Acuerdo recientemente firmado por TK Elevator GmbH crea un comité sindical internacional formado por representantes de los sindicatos internacionales firmantes del acuerdo, del comité de empresa del grupo y del comité de empresa europeo, que será informado de las denuncias de incumplimiento del acuerdo que no hayan podido resolverse a nivel local y nacional y que puede sugerir medidas de solución que

23 Ya se había señalado que estos procedimientos mixtos de seguimiento eran la opción más moderna y que necesitaban control a nivel local e internacional, CORREA CARRASCO, M.: *Acuerdos marco internacionales. De la responsabilidad social empresarial a la autonomía colectiva transnacional*, op. cit., p. 78.

24 CRUZ VILLALÓN, J. (dir.): *La negociación colectiva en Europa. Una perspectiva transversal*, op. cit., p. 468.

25 A título de ejemplo, vid. los Acuerdo de Siemens Gamesa y Umicore. <http://www.industriall-union.org/es/acuerdos-marco-globalesE-amg>

serán discutidas con la dirección corporativa local y central. Además, se reunirá con la representación legal de la empresa designada para esta labor al menos tres veces por año, pudiendo añadirse una más y los miembros del comité sindical internacional pueden realizar una visita anual por país a las plantas o centros de producción de las empresas del grupo, previo acuerdo con los responsables de personal de la multinacional y con gastos cubiertos por la propia empresa, que garantizará el libre acceso a los miembros sindicales<sup>26</sup>.

El Comité Económico y Social Europeo pedía a la Comisión en su dictamen que garantizara que los acuerdos comerciales apoyen un buen comportamiento empresarial e impidan el dumping social y los recortes de las normas sociales mediante el desarrollo de cláusulas en materia de responsabilidad social de las empresas, incluyendo compromisos sólidos y en consonancia con las directrices de la OCDE sobre empresas y derechos humanos. La Comisión, a su vez, recogía el guante y destacaba en su *non-paper* de 2018 esta necesidad. Con independencia de evolucionar hacia la unificación de los sistemas de solución de controversias para todos los capítulos de los acuerdos, una mayor conexión entre los agentes sociales nacionales e internacionales en el cumplimiento de los capítulos laborales potenciará su éxito y ello exige garantizar que los agentes sociales tengan derechos y recursos acordes con sus funciones y deberes<sup>27</sup>, que participen en los estadios previos a la adopción del acuerdo y en los posteriores de seguimiento, control y solución de discrepancias.

---

26 Vid. CAIRÓS BARRETO, D.: “Público y privado en la configuración del nivel transnacional de negociación colectiva”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 2020, núm. 72, 2020.

27 BARBU, M., CAMPLING, L., EBERT, F., HARRISON, J., MARTENS, D., MARX, A., ORBIE, J., RICHARDSON, B. & SMITH, A.: “A Response to the Non-paper of the European Commission on Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)”, 2017, op. cit. p. 4.