



La promoción del libre comercio de la Unión Europea ante el reto de la cuestión social

por José Eduardo López Ahumada

1. INTRODUCCIÓN

Los acuerdos comerciales son un instrumento clave en la política comercial de la Unión Europea. Con carácter general, los acuerdos comerciales de la Unión Europea son la base esencial para el desarrollo de las relaciones económicas con terceros países y tienen como fin la mejora de las oportunidades de comercio y la superación de las distintas barreras comerciales. Por tanto, los acuerdos de comercio de la Unión Europea son instrumentos al servicio de la política comercial, que, a su vez, fomentan los principios y valores de la integración europea de forma global, en especial, el desarrollo de los sistemas democráticos y el respeto de los derechos humanos.

2. HACIA UN EQUILIBRO ENTRE EL DESARROLLO DEL LIBRE COMERCIO Y LA PUJANZA DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

Junto al fomento del desarrollo económico y comercial, una de las principales funciones de los acuerdos comerciales consiste en asegurar la garantía de los derechos sociales. Ello se debe a su especial incidencia en los mercados de trabajo. Las cláusulas sociales tienen una importante función de tutela de los derechos laborales dentro de los estándares laborales internacionales. Los acuerdos comerciales tienen una incidencia directa en el comercio y por extensión en las relaciones laborales. Dicha relación es estructural y consolidada y con el tiempo tiene igualmente una importante función de desarrollo social futuro. Evidentemente las operaciones de comercio entre los países y las empresas tienen consecuencias directas en los ordenamientos jurídicos laborales y con ello en los derechos laborales. Sin duda, el principal factor de cambio se produce en la necesidad de adaptar las normas laborales nacionales a las exigencias del momento, siendo la cláusula social un factor determinante a la hora de aproximar las legislaciones de trabajo a la normativa laboral internacional.

Con carácter general, los procesos de globalización e internacionalización de la economía se desarrollan en un sistema comercial que cada vez demanda más libertad y menos controles. En efecto, una de las demandas tradicionales del libre comercio ha sido la propia libertad en el flujo inversor y la limitación de los controles a las inversiones en un contexto favorecido por el *dumping* social inherente a la globalización económica. Especialmente, dicha reclamación de una menor fiscalización afecta especialmente a los controles jurídico-laborales. Por ello, las cláusulas sociales se sitúan en el centro del debate de los procesos de negociación de los acuerdos comerciales. No cabe duda de la gran dificultad que la búsqueda del equilibrio entre el libre mercado y la compensación social conlleva, puesto que evidentemente existe una preferencia por el tratamiento

de la variable económica frente a la dimensión social. Estamos ante una tensión evidente derivada de las relaciones comerciales y que tiene importantes consecuencias sobre los derechos de los trabajadores. Desde la perspectiva social, el gran objetivo siempre presente en los acuerdos comerciales se centra en la obligación de los Estados de adecuar su regulación laboral, teniendo en cuenta la realidad económica, pero partiendo ineludiblemente del respeto de los estándares laborales internacionales. Sin duda, una de las críticas más importantes en esta materia se debe a la ineficacia en muchos casos de las regulaciones laborales nacionales. En muchas ocasiones dichas regulaciones pueden resultar ineficaces para regular las consecuencias jurídicas derivadas del proceso de inversión exterior. Sin embargo, la posible adaptación de las legislaciones nacionales debe observar los derechos fundamentales internacionales.

Con carácter general, los acuerdos comerciales y de inversión influyen en la dinámica de los mercados de trabajo de los Estados firmantes. La promoción del comercio, como vía de estímulo de la economía, tiene consecuencias directas en el empleo y en los derechos laborales contemplados en las legislaciones nacionales. Sin duda, un aspecto especialmente importante es la relación entre el comercio y la mejora de los estándares laborales. Este planteamiento está en gran parte condicionado por la efectividad real del proceso de integración económica desarrollado entre los Estados. Ello supone la necesidad de promover un justo equilibrio entre la desregulación comercial y la ordenación de límites en el ámbito de los derechos laborales y la garantía de la protección social. Estos últimos capítulos de trasvase de la riqueza al ámbito social igualmente dependen en gran medida del grado de protección de las inversiones, así como de los mecanismos de cooperación entre los Estados. Sin duda alguna, estamos ante una cuestión esencial en relación al impacto de los compromisos comerciales vinculados al desarrollo de las cláusulas sociales contempladas en los acuerdos internacionales.

3. POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS SOCIALES

El gran reto consiste en alcanzar un cierto equilibrio entre los beneficios que genera la globalización económica frente a las desventajas que se puedan producir en el ámbito de las relaciones laborales. Esta situación afecta especialmente a aquellos países que se encuentran en procesos de desarrollo económico. Efectivamente, no cabe duda de que los propios organismos internacionales están llamados a desarrollar un papel activo y protector en este ámbito. Se demanda internacionalmente una intervención eficaz, internacional y nacional, frente al incumplimiento de las cláusulas sociales. En este sentido, conviene destacar que una de las condiciones necesarias para la eficacia de las cláusulas laborales se basa en la propia acción de los Estados que las garanticen, basado este desafío en el ejercicio de sus propias competencias soberanas. Pese a todo, conviene destacar que se trata de un sistema que sigue planteando innumerables problemas en la práctica y que repercute negativamente, desincentivando el respeto del contenido social de los acuerdos comerciales.

De igual modo, conviene destacar el profundo debate suscitado en relación a la propia eficacia de las cláusulas sociales en el actual contexto de autorregulación, así como del poder expansivo conseguido por las empresas multinacionales. Sin duda, el desarrollo del *Soft Law* internacional ha tenido efectos generales en las relaciones transnacionales, pero ha evidenciado la escasa relevancia del Derecho Internacional del Trabajo en el desarrollo de su función protectora, garantizando el cumplimiento de los derechos laborales, especialmente en los países en vías de desarrollo. Tradicionalmente se ha venido demandando que, junto a la previsión de disposiciones normativas de *Soft Law* internacional, dicha acción normativa internacional tiene que venir acompañada de obligaciones de cumplimiento efectivo por parte de los Estados.

En este sentido, se demanda la previsión de importantes sanciones laborales y controles judiciales efectivos en relación al cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo. Estamos, pues, en presencia de una función especial de las cláusulas sociales, que están llamadas asimismo a actuar como mecanismos de control del cumplimiento de los derechos laborales. En este sentido cobra

especial importancia las posibilidades que puedan tener las organizaciones sociales para denunciar de forma eficaz el incumplimiento de los estándares laborales. Por ello, se valora de forma específica el seguimiento de la observancia de las normas internacionales básicas en materia de derecho de asociación, derecho de organización y de negociación colectiva. Con todo, siguen estando presente los grandes retos de garantía de los derechos fundamentales en el trabajo, siendo necesario referirse a la necesidad de garantizar el cumplimiento de la edad mínima de acceso al trabajo, la prohibición de distintas formas de trabajo infantil, la prohibición del trabajo forzoso y las formas de servidumbre o explotación de personas, la garantía de condiciones justas de salario mínimo, el respeto de las normas básicas en materia de tiempo de trabajo y salud laboral y el acceso a un mínimo de protección social.

Desde esta perspectiva, sigue siendo en la actualidad preciso avanzar en el cumplimiento de los derechos fundamentales internacionales en el trabajo. El índice de referencia sigue siendo la observancia de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998. Ciertamente, esta Declaración tradicional de la OIT es objeto de seguimiento desde el punto de vista del cumplimiento de los estándares laborales internacionales y se encuentra reforzada por la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en especial por el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, relativo al trabajo decente y al crecimiento económico sostenible e inclusivo. Se trata, pues, de un compromiso internacional de garantía y recepción en las legislaciones nacionales de los principios relativos a los derechos fundamentales internacionales.

La observancia de la Declaración OIT de 1998, en sus cuatro pilares esenciales, supone asimismo el compromiso de cumplimiento de los convenios de la OIT, que hayan ratificado los Estados y con ello un compromiso obligacional de ratificar los convenios fundamentales de la OIT. En ese sentido, cabe destacar los cuatro principios esenciales de la agenda de trabajo decente de la OIT. Ello se refiere a la promoción del empleo, la protección social, los principios fundamentales en el trabajo y los derechos en el trabajo a la igualdad de género y a la no discriminación desde una perspectiva transversal. En el caso de la Unión Europea existe un compromiso consolidado de cumplimiento efectivo de los estándares laborales internacionales.

4. EL FOMENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN VIRTUD DEL DESARROLLO DE LA CLAÚSULA SOCIAL DE LOS ACUERDOS DE COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA

Precisamente en relación al estímulo de los procesos de cooperación se contempla la creación de un organismo institucional de carácter permanente, que se denomina comité de comercio y desarrollo sostenible. Se trata de un mecanismo en el que están presentes altos funcionarios de los Estados, que en el caso de la Unión Europea son designados por la Comisión Europea. En este comité se conforman grupos consultivos, donde tienen cabida igualmente las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito internacional. Una de las cuestiones especialmente abordadas en este foro se refiere al análisis de las mejores fórmulas para extender la aplicación de los convenios de la OIT, siendo una prioridad el aumento de la ratificación de los Convenios OIT por parte de los Estados y la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales. En este sentido, uno de los convenios que ha tenido mayor relevancia a la hora de su análisis y seguimiento se refiere al convenio OIT número 111, relativo a la discriminación en el empleo y la ocupación. Se trata de una cuestión especialmente analizada en relación al proceso de negociación y de colaboración mutua con motivo del acuerdo comercial. De igual modo, otra de las cuestiones especialmente sensibles se refiere al desarrollo de los mecanismos de resolución de controversia entre las partes. Cuando dichos sistemas de resolución de conflictos fallan, en base a los propios mecanismos de los acuerdos comerciales, se prevé la posibilidad de someter dichas controversias a grupos de expertos, que elaborarán un informe fundado sobre el conflicto en cuestión.

No cabe duda de la importancia que tienen los acuerdos comerciales en relación al fomento del empleo y a conseguir el objetivo de crear posibilidades de trabajo. Por ello, en muchos acuerdos

comerciales se hace constar la referencia a la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), sobre generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos de 2006. Se trata de una Declaración que sirve igualmente como referente a la hora de delimitar el contenido de las cláusulas sociales. Con carácter general, y a pesar del tiempo pasado, se trata de un instrumento muy importante, que sigue teniendo plena vigencia, y que se encuentra presente en el ODS 8, en relación a la necesidad de asegurar que el crecimiento económico genere empleos decentes y mejores los estándares de vida de las personas. Se trata de un compromiso multilateral que garantiza el compromiso de reconocer el empleo pleno y productivo, junto con el trabajo decente para todos, como un aspecto esencial relativo al desarrollo sostenible global. Estamos, pues, ante un objetivo prioritario desde el punto de vista de la cooperación internacional, en el sentido de promover condiciones justas de desarrollo del comercio internacional. El objetivo es fomentar el pleno empleo, trabajo productivo y decente para todos, muy especialmente para mujeres y jóvenes, dentro de los colectivos especialmente vulnerables en el mercado de trabajo.

De igual modo, queda presente en el ámbito de la Unión Europea un profundo debate, especialmente después del periodo de crisis y del proceso de reformas laborales y de Seguridad Social realizadas en relación a la falta de homogeneidad entre las legislaciones de los distintos Estados que conforman la Unión Europea. Con carácter general, el conjunto de los Estados de la Unión Europea ha ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT, pero no cabe duda de que existe una profunda disparidad entre los niveles de ratificación de los distintos convenios internacionales. Es decir, es preciso que en el seno de la Unión Europea se siga promocionando la observancia de los estándares laborales, mediante un aumento de la ratificación de los convenios internacionales OIT. Sin embargo, igualmente se precisa una labor de integración social más profunda en la Unión Europea, puesto que la política de reformas laborales y de Seguridad Social conforme a directrices europeas dirigidas a los Estados, ha reemplazado los procedimientos clásicos del Derecho Social Europeo, que se han desarrollado tradicionalmente en base a reglamentos y directivas. Todo ello ha dado lugar a un profundo debate sobre la disparidad de condiciones y sobre el aumento del margen de competencia entre los Estados en virtud del *dumping* social.

5. EL NECESARIO PAPEL DE LA OIT EN LA DEFENSA DE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS LABORALES Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

La OIT sigue teniendo un papel central en relación al seguimiento y observancia de las cláusulas sociales incorporadas a los acuerdos de comercio. Se trata, pues, de una labor inherente a su propio compromiso internacional, en este caso orientado a la vigilancia del libre comercio. La dimensión social del comercio internacional es especialmente importante ante la preocupación por el desarrollo del libre comercio en su concepción más ortodoxa. Precisamente por esta razón, la defensa de la cláusula social se encuentra actualmente en el centro del debate político. Las posiciones sobre el libre comercio internacionalmente concurren conflictivamente con la revitalización de las posturas más proteccionistas.

No cabe duda de que es preciso seguir defendiendo medidas tuitivas frente a un desarrollo del libre comercio sin controles, especialmente ante el riesgo pernicioso que dicho desarrollo tiene respecto de las condiciones de vida y de trabajo de las personas. Nos encontramos en un momento en el que ha aumentado la situación de las personas sin ningún tipo de protección laboral y de seguridad social, debido especialmente al aumento del trabajo informal derivado de la crisis del coronavirus. Las cláusulas sociales tienen consecuencias directas en el desarrollo de los estándares laborales internacionales, desde la perspectiva de la mejora de las condiciones de trabajo. Dicho objetivo tiene resultados tremendamente positivos a la hora de conseguir beneficios esenciales, que se manifiestan especialmente en la reducción del trabajo infantil o en las mejoras en materia de seguridad higiene en el trabajo, o en la mejora de los índices de formalidad laboral, o en el

desincentivo de las formas de trabajo forzoso, así como en las nuevas manifestaciones de explotación laboral.

La correcta aplicación de las cláusulas sociales afecta a los trabajadores y por extensión a los ciudadanos, ya sean de países desarrollados o en vías de desarrollo. El gran desafío es seguir garantizando trabajo decente para todos, ante un futuro incierto del modelo clásico de trabajo protegido y con derechos promovido en el ámbito de los Estados sociales. Eso no quiere decir que se tenga que combatir el libre comercio a ultranza, sino que el desarrollo comercial sin controles debe de tener nuevos límites y debe ser revisado su modelo de gobernanza. Efectivamente existe un consenso internacional sobre los efectos beneficiosos que tiene el libre comercio en la economía y en el desarrollo de los países. No obstante, es preciso conseguir globalmente un reparto más justo y equitativo de los beneficios del libre comercio desde una perspectiva social.

En este sentido, es preciso seguir resaltando la conveniencia de la incorporación de dichas cláusulas laborales a los acuerdos de libre comercio, garantizando los estándares mínimos laborales. El papel de la OIT es esencial en este ámbito, dado que dichos estándares mínimos están especialmente relacionados con la acción normativa de la OIT. En este sentido, las cláusulas sociales obligan a los Estados firmantes de los acuerdos internacionales a observar los convenios fundamentales, de gobernanza y de carácter técnico impulsados por la OIT. En este sentido, la OIT se presenta como garante especial de dicho modelo internacional de protección, dado su carácter de organización especializada de Naciones Unidas de carácter internacional y tripartita. Por ello, la OIT tiene una importante función a desarrollar, con vistas a alcanzar el objetivo de reforzar la eficacia de las cláusulas laborales de los tratados comerciales.

La cláusula social es un instrumento esencial para conseguir el trasvase justo de ganancia que genera el libre comercio hacia las personas, generando con ello protección jurídico-laboral y asegurando protección social. La acción internacional, a observar por los Estados, se presenta como un referente que impide el recurso a la competencia a la baja en las condiciones de trabajo. Efectivamente, el libre comercio tiene, en general, un efecto positivo para la sociedad, en cuanto que se presenta como motor de la creación de riqueza a escala internacional. No obstante, debe precisarse que dichos efectos beneficiosos tienen que tener una vertiente necesaria de reparto justo y equitativo. Es preciso compensar la situación permitiendo una redistribución justa de la riqueza. Los beneficios del libre comercio deben alcanzar al conjunto de la sociedad y especialmente a los colectivos más vulnerables socialmente, garantizando con ello un mínimo de cohesión social. Estamos, pues, ante un reto de la sociedad esencial para revertir las situaciones de pobreza y de exclusión social.

Las cláusulas sociales de los acuerdos comerciales deben de jugar un papel de corrección de los tratados de libre comercio, con el fin de estandarizar unas condiciones mínimas de trabajo decente y de protección social para todos. Como podemos observar, se trata ciertamente de un debate de hondo calado, puesto que la aplicación práctica de dichas cláusulas sociales ha sido objeto de mucho debate y de profundas críticas ante un modelo de desarrollo del libre comercio deshumanizados. Desde un punto de vista jurídico, existe un consenso internacional sobre su acusado carácter ineficaz, que incluso ha sido utilizado de forma antagónica para alentar las posiciones de proteccionismo económico a escala global. Es decir, incluso se ha llegado a observar que dichas cláusulas sociales han venido a jugar un efecto contrario al que originariamente perseguían, fomentando un sentimiento contrario al libre comercio debido a los fracasos producidos en la práctica.

Por su parte, la OIT ha venido tradicionalmente defendiendo el papel de las cláusulas laborales como mecanismos jurídicos de garantía del trabajo decente. De este modo, la cláusula laboral daría cobertura a cualquier tipo de norma relacionada con las relaciones laborales y, por ello, con la acción normativa impulsada por los convenios de la OIT. Desde esa perspectiva estaríamos ante una figura que viene a impulsar el desarrollo de los estándares mínimos internacionales en el mundo del trabajo. En este sentido, las cláusulas laborales refuerzan la función protectora de las legislaciones nacionales de trabajo y con ello el cumplimiento de los derechos laborales. Pero, además, dicha

función tuitiva se produciría no solamente respecto de la ley nacional reguladora de las condiciones mínimas de trabajo, sino adicional y complementariamente reforzarían los instrumentos internacionales del trabajo.

Con todo, no cabe duda del carácter amplio y flexible de las cláusulas laborales, muy en conexión con la tendencia de política legislativa e internacional basada en los mecanismos de ordenación blanda o de *Soft Law* internacional. Efectivamente, se trata de una posición de política legislativa ciertamente comprensible ante los riesgos inherentes a la ratificación de tratados, máxime cuando dichos compromisos pueden suponer costes inasumibles por parte de los Estados y por extensión de sus economías. Dichas cláusulas sociales flexibles son, pues, un presupuesto necesario para la correcta aplicación de los acuerdos comerciales, que en muchos casos sirven de estímulo e incentivo a la economía en el ámbito internacional y permiten, a su vez, la mejora de los desafíos en el ámbito de la justicia social.

José Eduardo López Ahumada

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Alcalá
Investigador principal de la línea de investigación en Relaciones Laborales y Protección Social
del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos
de la Universidad de Alcalá (IELAT)