

## ¿ES EL TLC LA SOLUCIÓN? LIBRE COMERCIO, EMPLEO Y REGULACIÓN

Enrique Fernández-Maldonado Mujica

Egresado de la especialidad de Sociología de la  
Facultad de Ciencias Sociales PUCP

En el Perú, donde la mitad de la población se encuentra en el subempleo y la pobreza, las principales expectativas en torno al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC-EE. UU.) surgen alrededor de su impacto sobre el empleo. Esto es, ¿cuántos nuevos empleos se podrán crear —o se perderán— por efecto del comercio bilateral con Estados Unidos? ¿Qué beneficios supondrá para los sectores más pobres del país el «libre comercio» con la primera potencia económica del mundo?

¿Cuántos nuevos empleos se podrán crear —o se perderán— por efecto del comercio bilateral con Estados Unidos?  
¿Qué beneficios supondrá?

En este artículo analizaremos el potencial impacto del TLC con Estados Unidos en la situación del empleo. Como veremos, se trata de un tema central en el debate internacional sobre la dimensión social de la globalización y sus implicancias para el desarrollo de los pueblos.

### ¿Crearé empleo el TLC con Estados Unidos?

En años recientes, algunos investigadores plantearon estimaciones acerca del potencial impacto del TLC sobre el empleo. Si bien estos análisis se basaban en los efectos del Acuerdo de Preferencias Arancelarias y Erradicación de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés) —otorgado por Estados Unidos a los países andinos desde el año 2001— sobre el volumen y la naturaleza de las exportaciones, la estructura ocupacional del país y la evolución de la tasa de empleo, sus conclusiones son diferentes en cuanto a los potenciales beneficios.

La primera investigación realizada para el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR)<sup>1</sup>

1 Abusada, Roberto; Sara Taboada y Jorge F. Chávez. *Impactos sectoriales y regionales de la Ley de Preferencias Arancelarias y de Erradicación de Drogas*. Lima: MINCETUR, 2003. Referencias del estudio disponibles en <<http://nuevaagenda.com/indice/2004/10/empleo-asociado-al-atpdea-alcanz-los.html>>.

concluyó que el ATPDEA había favorecido sustancialmente la creación de empleo en el medio, al incrementar la exportación de productos con valor agregado —confecciones y productos agroindustriales— respecto del total de exportaciones.<sup>2</sup> Así, en 2003, el comercio bilateral con Estados Unidos generó 744 mil puestos de trabajo —194 mil empleos directos y 550 mil indirectos—, principalmente en las ciudades de la costa —Ancash, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura, Ica y Arequipa—, donde se llegó a hablar incluso de «pleno empleo». En 2005 esta cifra ascendió a 802 mil puestos de trabajo.

Desde una perspectiva menos «optimista», Bruno Seminario y Oswaldo Molina encontraron que incluyendo en el cálculo final los efectos colaterales de la apertura comercial —exportaciones menos importaciones—, el TLC

De los empleos que se perderían, 34% se concentraría en el empleo rural y la producción de pequeña escala.

con Estados Unidos tendría un saldo «positivo» de 18.148 nuevos empleos, siempre y cuando los sectores primarios respondan y constituyan encadenamientos productivos internos.<sup>3</sup> Esta cifra resulta de la suma de empleos directos e indirectos (85.467) que se generarían por concepto de exportaciones a ese país menos los puestos de trabajo que se perderían (67.319) por efecto de las importaciones provenientes de Estados Unidos, la mayor parte de ellas subsidiadas por el gobierno norteamericano. De los empleos que se perderían, 34% se concentraría en el empleo rural y la producción de pequeña escala, los sectores más vulnerables en la estructura económica del país.

- 2 El grueso de las exportaciones peruanas a Estados Unidos (60%) está constituido por recursos naturales, básicamente minerales, con una baja demanda de trabajo con relación a otros sectores, como la agricultura o la manufactura.
- 3 Seminario, Bruno y Oswaldo Molina. *El impacto del TLC en la situación del empleo en el Perú*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Trabajo, 2004. Disponible en <<http://cies.org.pe/files/tlc/seminario.pdf>>.

La posibilidad de posicionar nuestras exportaciones en el mercado norteamericano, y generar empleo adecuado a partir de ello, exigirá mucho más que ventajas arancelarias similares a las otorgadas por Estados Unidos a otros países con los que ha firmado TLC.<sup>4</sup> Dependerá, en gran medida, de las políticas públicas que se implementen para mejorar la productividad y competitividad de las empresas peruanas; de los recursos que se inviertan en innovación tecnológica y formación laboral; así como de la aplicación de modelos de gestión que favorezcan la productividad, la acumulación y la redistribución social. La inversión extranjera jugará un papel importante en la situación laboral en la medida en que garantice estándares laborales acordes con el trabajo adecuado o decente, lo cual supone, además, acuerdos de inversión en capacitación y transferencia tecnológica a empresas nacionales.

Así visto, el efecto «moderado» que según Seminario y Molina tendrá el TLC sobre el empleo<sup>5</sup> presenta un horizonte bastante menos promisorio que lo ofrecido por el gobierno y los grupos empresariales impulsores de este acuerdo. Sobre todo a la luz de una serie de temas sensibles para la población peruana, como son la protección de la propiedad intelectual y su impacto sobre la salud pública; el trato a la inversión extranjera y los conflictos de interés alrededor de las compras gubernamentales; el cuidado del medio ambiente y la seguridad alimentaria, entre otros aspectos incluidos en el TLC y que son cuestionados por sus implicancias sobre los derechos socioeconómicos de la población.<sup>6</sup>

### ¿Mejorará la calidad del empleo?

Podemos afirmar que la calidad del empleo —nivel de ingresos, condiciones de trabajo, seguridad social— está

- 4 Resulta pertinente preguntarnos en qué medida puede contribuir el TLC a mejorar nuestra oferta exportable si, según lo señalado por la ministra de Comercio Exterior, Mercedes Araoz, alrededor de 90% de las partidas incluidas en el TLC entran, desde mediados de la década de 1990, libres de aranceles a Estados Unidos por efecto del ATPDEA.
- 5 Citando un reciente estudio realizado en sociedad con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Hernando de Soto, ex representante peruano para la firma del TLC, constataba la magnitud del reto reconociendo que solo 2% de las empresas peruanas constituidas en sociedad estaban en condiciones de exportar a la primera economía del mundo, esto es, de globalizarse. «El plan de Hernando de Soto», *La República*, 19 de junio de 2006. Cobertura en el programa *La Ventana Indiscreta* disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=TULnXOQo7tw>>.
- 6 Revisar al respecto el *Informe anual sobre los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú 2004. El impacto del TLC sobre los derechos humanos en el Perú*. Lima: Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL) y Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), 2005.

determinada, entre otros factores, por la estructura ocupacional de un país, por el marco institucional que regula las relaciones de trabajo y por la capacidad del Estado de hacerlo efectivo. En tal sentido, es oportuno preguntarnos en qué medida las enmiendas laborales incluidas en el TLC con Estados Unidos<sup>7</sup> contribuirán a mejorar la calidad del trabajo en el país.

Los aspectos laborales del TLC están definidos en el capítulo 17, en el que se establece una serie de artículos declarativos, normativos, procesales y de estructura institucional relativos a los estándares y procedimientos que regularán el comportamiento de las partes. Se incluyen además cláusulas para la cooperación gubernamental bilateral —intercambio de información y consultas, apoyo logístico y administrativo—, así como mecanismos para la solución de controversias relacionadas con el incumplimiento de las cláusulas acordadas en el TLC.

Así vista, la eficacia del TLC para promover mejores condiciones de trabajo dependerá, en primer lugar, del sistema normativo que acuerden respetar y promover los Estados firmantes para garantizar condiciones de empleo adecuado —en este caso, la legislación laboral interna—. Para ello, el TLC establece que las partes firmantes deberán adecuar el derecho laboral

interno a las normas y derechos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —libertad de asociación y negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso e infantil, igualdad de trato y no discriminación—. A estos derechos —contenidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT de 1998 y ratificados por el Perú en su totalidad— se agregan tres estándares referidos a la jornada de trabajo, a las remuneraciones y a la seguridad ocupacional.

- 7 En mayo de 2007, los gobiernos peruano y norteamericano acordaron incluir una serie de enmiendas al texto del TLC aprobado por el Congreso peruano en julio de 2006, con el fin de neutralizar las críticas planteadas por la representación demócrata al interior del Congreso norteamericano. En el caso de las enmiendas laborales y ambientales, estas estaban orientadas a precisar y perfeccionar los estándares y cláusulas que ambos países se comprometían a respetar.

la eficacia del TLC para promover mejores condiciones de trabajo dependerá, en primer lugar, del sistema normativo que acuerden respetar y promover los Estados firmantes.

En este sentido, el TLC contribuirá a mejorar la calidad del empleo en la medida en que las políticas públicas que implementen ambos gobiernos garanticen el efectivo cumplimiento de las normas y estándares laborales adoptados en sus respectivos países. Este punto es especialmente delicado, puesto que el TLC establece que las partes deberán aplicar estrictamente sus normas laborales internas, de forma tal que se garanticen los estándares y derechos fundamentales acordados, procurando no dejar sin efecto —a través de una modificación o nuevas normas— la legislación laboral interna, de forma tal que afecte el comercio o las inversiones entre las partes —aun cuando esto suponga la pérdida de soberanía para legislar e implementar políticas a favor de los trabajadores—. <sup>8</sup>

Se ha señalado que el acuerdo comercial con el Perú, en materia laboral, muestra avances significativos respecto de anteriores TLC firmados por Estados Unidos, básicamente en lo que se refiere a los estándares laborales considerados —sobre todo el derecho a la igualdad de trato y no discriminación—. Pese a ello, los mecanismos de participación ciudadana incluidos en el TLC siguen siendo insuficientes y restrictivos, tanto para hacer un adecuado seguimiento de la forma en que se cumplen los estándares acordados como para presentar denuncias y comunicaciones públicas referidas a prácticas empresariales inconsistentes con los estándares comprometidos.

En estos casos, los gobiernos firmantes solo están obligados a recibir tales denuncias de acuerdo con sus procedimientos internos, las cuales pueden —o no— derivar, en el formato de «consultas», a la contraparte responsable, estando eximidos los gobiernos de convocar a audiencias públicas para investigar las denuncias presentadas. <sup>9</sup> De esta forma, se elimina la posibilidad de que

diversos grupos de interés puedan recurrir a tribunales internacionales no solo para solicitar compensaciones por perjuicio o vulneración de los derechos laborales fundamentales, sino principalmente para exigir que los gobiernos —y las empresas— cumplan con los estándares laborales comprometidos en el TLC. <sup>10</sup>

La importancia que viene adquiriendo la inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos de integración comercial está directamente vinculada con la estrategia de desarrollo que adoptan los países para defender los intereses de sus connacionales. Destaca, en ese sentido, la ausencia de cláusulas de protección para los peruanos migrantes en Estados Unidos —se calcula que son más de un millón—, cuya relevancia socioeconómica mereció por parte del gobierno peruano una posición más comprometida en las negociaciones —las remesas superan los mil millones de dólares al año <sup>11</sup>—.

### *TLC: ¿mayor o menor regulación?*

La discusión en torno a las cláusulas laborales forma parte de un debate mayor sobre la dimensión social de la globalización. Desde la década de 1970, la comunidad internacional acordó la necesidad de establecer marcos regulatorios supranacionales dirigidos a atenuar los efectos perniciosos de la inversión extranjera en los países en desarrollo. Con ese fin se aprobaron tanto la Declaración de Principios para Empresas Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1976) como la Declaración Tripartita sobre Empresas Multinacionales y la Política Social (1977) de la OIT. Ello como respuesta a la incapacidad institucional —y en algunos casos a la complacencia de los gobiernos— para exigir al capital privado

Se elimina la posibilidad de que diversos grupos de interés puedan recurrir a tribunales internacionales para exigir que los gobiernos cumplan con los estándares laborales comprometidos.

- 8 Este punto es especialmente relevante a la luz del proceso laboral peruano. Los últimos años se ha venido discutiendo, tanto en el Consejo Nacional del Trabajo como en el Congreso de la República, la aprobación de la Ley General del Trabajo, con el fin de ordenar y modernizar la legislación laboral heredada de la década de 1990. Este proceso ha sido frenado en diversas oportunidades por sectores del interior del Ejecutivo y por algunos grupos de poder interesados, por el contrario, en prorrogar regímenes «promocionales» que establecen beneficios sociales menores que los fijados para la actividad empresarial privada. Mujica, Javier y Enrique Fernández-Maldonado. «LGT y trabajo decente: la historia sin fin», *Actualidad Económica* N.º 2, septiembre-octubre de 2007.
- 9 López, Diego. *Derechos laborales y comercio en América Latina: análisis de las cláusulas laborales en el TLC con los Estados Unidos y los Acuerdos Comerciales con la Unión Europea*. Lima: Programa Laboral de Desarrollo (PLADES), 2007.

- 10 De acuerdo con una encuesta reciente, 82% de los consultados considera que las empresas exportadoras deben cumplir con las normas laborales incluidas en el TLC (Apoyo, noviembre de 2007). El sentido de esta respuesta deja entrever que existe la expectativa de que el TLC, además de generar empleo, aporte en el mejoramiento de las relaciones de trabajo y la calidad del empleo en el país.
- 11 Peruanos en el Exterior. Disponible en <http://www.peruanosenel exterior.net/>.

comportamientos laborales y ambientales «socialmente responsables».

En la década de 1990, esta discusión se centró en la pertinencia —o no— de incluir cláusulas laborales y ambientales en las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este objetivo se frustró en la conferencia de Singapur, en 1996, en gran medida por la oposición de los países del Sur, que acusaban de «proteccionistas» a los del Norte —incluidos empresarios y sindicatos— por querer imponer estándares sociolaborales como condición para el comercio internacional. Esta discusión se trasladará más adelante a la negociación de los procesos de integración comercial de carácter bilateral y regional, con la aprobación de un Acuerdo de Cooperación Laboral como parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ante la demanda de diversos grupos de interés mexicanos y norteamericanos, que presionaron a sus gobiernos para que incluyeran cláusulas y mecanismos de protección para los sectores laborales involucrados en el comercio entre estos países.<sup>12</sup>

En el caso específico de los TLC firmados por Estados Unidos, no existe evidencia de que las cláusulas laborales hayan mejorado la eficacia de las normas laborales internas.

Los efectos del libre comercio sobre el desarrollo de los países, y en particular sobre la situación del empleo, son desiguales en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. En el caso peruano, las reformas estructurales de carácter neoliberal implementadas en la década de 1990 para incrementar la competitividad y promover la inversión extranjera

—modelo que se busca consolidar con el TLC— terminaron por debilitar las incipientes industrias nacionales, favoreciendo el proceso de precarización laboral y el

surgimiento de un sector de «nuevos pobres» posterior al ajuste.<sup>13</sup> En el caso específico de los TLC firmados por Estados Unidos, no existe evidencia de que las cláusulas laborales hayan mejorado la protección de los derechos o la eficacia de las normas laborales internas de los países que las adoptaron.<sup>14</sup>

No obstante ello, la probabilidad de que se sigan incluyendo procedimientos y estándares laborales en los acuerdos de integración comercial bilaterales o multilaterales crece conforme las sociedades van tomando conciencia de los efectos dispares —y no siempre virtuosos— del libre comercio sobre sus industrias, pautas de consumo y niveles de empleo. La inclusión de cláusulas vinculadas a los derechos fundamentales y al trabajo decente en los TLC responde, en tal sentido, a la necesidad de promover y adoptar nuevos esquemas regulatorios para el comercio internacional; esto es, un nuevo paradigma de «gobernanza global» que favorezca relaciones económicas equitativas, social y ambientalmente sostenibles.<sup>15</sup>

La diversidad de proyectos que aspiran a operacionalizar esta suerte de institucionalidad global —que van desde la aprobación de mecanismos de exigibilidad jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), la constitución de cortes internacionales de justicia, hasta los mecanismos de «autorregulación» privada o responsabilidad social empresarial (RSE), pasando por las cláusulas laborales en los TLC— expresan la importancia y centralidad que vienen adquiriendo los mecanismos de regulación supranacionales, abocados a fijar parámetros más equitativos y propicios para el cumplimiento de los derechos humanos en el marco del comercio internacional. En tal sentido, los acuerdos laborales firmados con Estados Unidos deben asumirse como el piso —y no la meta— que se debe considerar en las negociaciones realizadas para aprobar acuerdos de libre comercio con la Unión Europea, China y otros países. ■

12 Un análisis acerca de la importancia que adquieren los derechos fundamentales en el trabajo en el contexto de la globalización se puede ver en Canessa, Miguel. *Los derechos humanos laborales en el seno de la OIT*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Programa Laboral de Desarrollo, 2007.

13 Verdera, Francisco. *La pobreza en el Perú. Un análisis de sus causas y políticas para enfrentarlas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2007.

14 López, Diego. Obra citada, p. 36.

15 OIT. Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Ginebra 2002.