

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE GOBIERNO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

“La negociación del contenido laboral de los tratados de libre comercio e inversión suscritos entre Perú y Colombia con los Estados Unidos de Norteamérica y la relación de ambos países andinos con la OIT”

Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política  
con mención en Relaciones Internacionales

AUTOR

Edgardo Sergio Balbín Torres

ASESOR

Oscar Vidarte Arévalo

Octubre, 2017



## RESUMEN

Esta tesis trata sobre el proceso de negociación de los aspectos laborales de los acuerdos de libre comercio suscritos por Perú y Colombia con los Estados Unidos, que inició en el año 2003 con la propuesta de los Estados Unidos de Norteamérica de negociar acuerdos de libre comercio con los países andinos beneficiarios del ATPDEA, y culminó en el año 2013 con la entrada en vigor de tratado de libre comercio entre Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica. Su objetivo es determinar en qué medida los condicionamientos en materia laboral impuestos por la potencia durante el proceso de la negociación, modificaron la relación de Perú o de Colombia con la OIT.

En la investigación se detalla como a instancia de la acción ejercida por múltiples actores estatales y no estatales, los aspectos laborales fueron adquiriendo importancia a lo largo de las negociaciones. En tal sentido, de conformar preocupaciones marginales al proceso durante su primera etapa (que culminó con la firma de los tratados por los respectivos presidentes), se convirtieron en uno de los factores decisivos para su aprobación final por el Congreso norteamericano, dando lugar a la renegociación de los textos y a la

imposición de condicionamientos en materia laboral por parte de los Estados Unidos, orientados a que Perú y Colombia adopten medidas dirigidas a revertir sus respectivos déficit. En todo este proceso, los estándares laborales básicos promovidos por la OIT y la supervisión de su cumplimiento que despliega (inusual en los organismos del sistema de Naciones Unidas) fueron referentes importantes no solo para definir el contenido de los capítulos laborales de los tratados, sino también para determinar los déficit de cada país y determinar los condicionamientos impuestos por la potencia. De allí que el interés en culminar con las negociaciones con los Estados Unidos derivara para Perú y Colombia en la necesidad de mejorar, en variable intensidad, su relación con la OIT, en particular, en lo referido al grado de cumplimiento (o adhesión real) a los estándares que esta Organización promueve.

Esta investigación encuentra que a diferencia de lo ocurrido con el Perú, cuyas mejora fue poco significativa y poco sostenida en el tiempo, los más intensos condicionamientos laborales formulados por los Estados Unidos a Colombia condujeron a este país a una mejora significativa y sostenida de su relación con la OIT, lo que se expresa centralmente en una mejora en el nivel de cumplimiento de los estándares laborales mínimos que promueve esta Organización. De esta forma, los mayores condicionamientos impuestos por la potencia a Colombia en el campo laboral, a la vez que constituyeron limitantes efectivos de su autonomía, motivaron una respuesta que mejora su relación con un organismo internacional cuyos reportes se han convertido en un

referente de importancia para la negociación de tratados comerciales con contenidos laborales.



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO 1 .....	16
REGIONALISMO, TRATADOS DE LIBRE COMERCIO E INVERSIÓN Y.....	16
ESTRATEGIAS DE POSICIONAMIENTO EN EL ESCENARIO .....	16
INTERNACIONAL .....	16
1.1. El regionalismo: teoría y práctica en América Latina .....	17
CAPITULO 2 .....	34
EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL CONTENIDO LABORAL DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO E INVERSIÓN DE PERÚ Y COLOMBIA CON LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA .....	34

2.1. Los antecedentes del proceso negociador de los tratados de libre comercio e inversión entre Perú, Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica .....	35
2.2. La primera etapa del proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio e Inversión y los “temas de preocupación” en materia laboral.....	46
2.3. La segunda etapa de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio e Inversión y la aparición de los “condicionamientos” en materia laboral impuestos por los Estado Unidos.....	66
CAPÍTULO 3 .....	80
LOS CONDICIONAMIENTOS EN MATERIA LABORAL Y SU INFLUJO EN LA RELACIÓN DE PERÚ Y COLOMBIA CON LA OIT .....	80
3.1. La situación de Perú y Colombia con la OIT con anterioridad a la formulación de los condicionamientos .....	81
3.2. El influjo de los condicionamientos en materia laboral en la relación de Perú y Colombia con la OIT .....	102
CONCLUSIONES .....	121
BIBLIOGRAFÍA .....	133

## INTRODUCCIÓN

La contraposición entre multilateralismo y bilateralismo en las negociaciones comerciales y el análisis de sus fundamentos y variantes -sobre todo con referencia a América Latina- ha sido objeto de algunos interesantes estudios que ponen de relieve las posibles ventajas y desventajas de ambos modelos para la promoción de los intereses de los Estados. Sin embargo, más allá de este análisis de ventajas o desventajas, lo cierto es que en la actualidad la región se ve dominada por un modelo de relaciones comerciales interestatales viabilizado principalmente a través de tratados de libre comercio bilaterales impulsados por los Estados Unidos de Norteamérica con el objeto de asegurar su posición hegemónica en la región.

En efecto, para Tole el modelo de tratados de libre comercio difundido en la región -al que califica como modelo de integración comercial “superficial”- ha sido configurado a la medida de los intereses geopolíticos y geoeconómicos de los Estados Unidos de Norteamérica y ha venido motivado, entre otros factores, por la caída del régimen de la Unión Soviética; la liberalización de las

economías de los países asiáticos, del ex-bloque socialista y de los países latinoamericanos; el impulso de la libre circulación de bienes servicios y capitales; y, sobre todo, por la pérdida de peso de los Estados Unidos de Norteamérica en la economía internacional en favor de las economías europeas y asiáticas y las denominadas “economías emergentes” (Tole 2012: 253).

Según el mencionado autor, desde el tratado de libre comercio América del Norte-TLCAN y sin abandonar completamente el frente multilateral de la Organización Mundial del Comercio-OMC, los factores mencionados determinaron la apuesta de la potencia por un modelo alternativo, carente de una estructura institucional supranacional y de objetivos políticos explícitos, pero que formalizaba y buscaba profundizar las relaciones económicas asimétricas preexistentes con el objeto de fomentar un desarrollo económico que paliara a su favor los fenómenos migratorios, el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo, y asegurara la colocación de sus productos e inversiones.

Una de las características de este modelo de tratado de libre comercio predominante en la región, lo constituye la atención cada vez mayor que cobran los aspectos laborales en el marco de las negociaciones y los acuerdos comerciales.

Parece un hecho ya indiscutible que las relaciones comerciales entre los Estados, sobre todo en el marco del “nuevo regionalismo”, trascienden al ámbito económico y han venido involucrando de manera progresiva otras preocupaciones consideradas en un primer momento como contrapuestas o



antagónicas a los temas comerciales (García Martínez 2009). El antagonismo entre las relaciones comerciales y otros asuntos -entre ellos los laborales- ha ido cediendo a una visión de compatibilidad y complementariedad, que si bien se inicia con los acuerdos comerciales multilaterales o bilaterales suscritos una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, se profundiza a partir de los años noventa a instancia de los sucesivos tratados comerciales promovidos por los Estados Unidos de Norteamérica. Ciertamente, la revisión de los contenidos laborales en los tratados suscritos por los Estados Unidos de Norteamérica da cuenta claramente de un progresivo enriquecimiento de los compromisos laborales que, de venir colocados en anexos de los tratados, pasaron a formar parte integrante de su texto en capítulos específicos y que, incluso, han venido incorporando compromisos vinculados a la legislación y la práctica más intensos, cuyos incumplimientos son pasibles de denuncia ante los propios mecanismos de solución de conflictos que contemplan los tratados.

En efecto, en el caso específico de la relación entre el comercio internacional y los temas laborales, las declaraciones formuladas en el marco de la OMC y de la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT), que intentaban establecer una nítida separación entre el comercio internacional y la efectividad de ciertos estándares laborales, parecen verse contradichas por la cada vez más estrecha vinculación que se establece entre estos temas en el texto de los tratados comerciales suscritos por los Estados Unidos de Norteamérica, en el entendido que la intensificación y fluidez de las relaciones de comercio internacional puede verse afectadas sin un margen mínimo de respeto a los estándares laborales considerados como fundamentales. No

obstante ello, a pesar de esta muy cercana vinculación en el modelo de tratados comerciales de la región, el significado o impacto político de esta relación ha sido objeto de poca atención académica. La mayor parte de los estudios existentes enfocan el tema bajo la óptica de la coherencia interna de los capítulos laborales, la aptitud de los compromisos acordados para satisfacer los fines de facilitación del comercio, o sus efectos en el empleo y el crecimiento económico nacional o sectorial, sin detenerse en el influjo que también pueden cumplir los tratados comerciales y sus contenidos laborales en la situación de autonomía o dependencia de determinados países con relación a los Estados Unidos de Norteamérica.

Esta investigación pretende una primera aproximación a estos temas, pues se centra en el análisis del proceso de negociación de los aspectos laborales de los tratados de libre comercio” suscritos por Perú y Colombia con los Estados Unidos de Norteamérica (a los que en adelante nos referiremos como tratados de libre comercio e inversión), que inició en el año 2003 con la propuesta de este país de negociar tratados comerciales con los países andinos beneficiarios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés), y culminó en el año 2013 con la entrada en vigor del tratado de libre comercio e inversión con Colombia, luego de un arduo proceso de negociación. En este sentido, el objeto de esta investigación es determinar en qué medida los condicionamientos formulados por la potencia durante el proceso de negociación de los aspectos laborales de ambos tratados comerciales contribuyeron a que Perú y Colombia modifiquen su relación con la OIT. Bajo la

óptica de esta investigación, la imposición de los condicionamientos laborales diversos a Perú y Colombia dio lugar a que ambos países modificaran su relación con la OIT en algunos aspectos y de manera diferenciada, situación que podría redundar en un mejor posicionamiento de estos países en el nuevo escenario del comercio internacional. A estos efectos, como se verá en el capítulo final de este trabajo, la relación con la OIT puede definirse a través del grado de adhesión formal (ratificación) o real (cumplimiento) a los estándares que la Organización promueve e, incluso, en base a otros factores (por ejemplo, participación en la actividad normativa o en los órganos tripartitos), siendo posible que todos o algunos de estos hayan variado a propósito de los condicionamientos impuestos por los Estados Unidos, quedando alterada en medida diversa la relación de Perú y Colombia con la OIT.

Aunque en líneas generales los tratados de libre comercio e inversión de Perú y Colombia con los Estados Unidos de Norteamérica se inscriben en la tendencia impulsada por este último país para la región, el proceso de negociación de estos tratados denota características particulares que admiten un análisis comparativo, sobre todo por los condicionamientos laborales que la potencia fue planteando a los países involucrados, y que respondían a las diferencias en la situación de las contrapartes con relación a los estándares laborales fundamentales que promueve la OIT.

En este sentido, es posible distinguir dos momentos en el proceso de negociación. El primer momento responde a la definición de un esquema inicial de negociación en bloque con los países andinos beneficiarios del ATPDEA, en

el que los temas laborales asumieron poca importancia al interior de la negociación, aunque sí dieron lugar a que, desde diversos sectores ajenos al proceso pero con capacidad de influir en el mismo, se expresen “preocupaciones” por la situación de los derechos laborales en los países andinos; y, el segundo momento, en el que una vez aprobados los tratados bajo un esquema de negociación bilateral y paralela con Perú y Colombia, y a instancia de la nueva mayoría demócrata en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, se produce la renegociación de los textos ya suscritos por los respectivos ejecutivos, asumiendo los capítulos laborales un lugar central en estas nuevas negociaciones. Es en este segundo momento que surgen los “condicionamientos” de los Estados Unidos de Norteamérica relacionados con temas laborales, y que la situación laboral en Perú y Colombia y su relación con la OIT pudo convertirse en un fenómeno de relevancia para el posicionamiento de estos países en el escenario del comercio exterior.

Ciertamente, la situación de Colombia y Perú con relación al cumplimiento de los estándares laborales básicos de la OIT al momento de iniciarse la negociación y de proponerse las enmiendas no era idéntica. Si bien la similitud de las estructuras productivas y la adscripción a la misma tradición jurídica configuran una base común de problemas y de respuestas normativas, las particularidades históricas y políticas de cada país habían configurado situaciones diferentes, que se reflejaban en los reportes de los órganos de control de la OIT y de otras instituciones públicas y privadas que servían de referente a los Estados Unidos de Norteamérica en las negociaciones

comerciales. Así, en lo que resulta relevante al proceso de negociación de los tratados comerciales, aunque ambos países reportaban un déficit importante con relación al derecho de los trabajadores a la asociación sindical, los problemas en Colombia asumían una connotación de extrema gravedad, dado que las denuncias referían a la inacción del Estado frente a atentados contra la vida e integridad física de dirigentes y activistas sindicales y los vínculos de altas autoridades de gobierno con fuerzas paramilitares (López 2007). Entretanto, en el Perú las denuncias tenían que ver centralmente con incompatibilidades normativas y afectaciones a las actividades de las organizaciones sindicales y sus dirigentes. Dadas estas y otras diferencias que serán objeto de la presente investigación, los condicionamientos tuvieron distinto contenido y matiz e implicaron un nivel diferenciado de injerencia en los asuntos laborales de Colombia y Perú.

De hecho, la posibilidad de que el cumplimiento de los estándares laborales de la OIT acabase asumiendo relevancia en la negociación del Tratados de Libre Comercio e Inversión entre Perú, Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica había sido advertida de antemano por la sociedad civil de los tres países y por diversos actores públicos en los Estados Unidos de Norteamérica, que habían manifestado su preocupación por el impacto que la situación de los derechos laborales podía tener en las relaciones comerciales. Justamente, en esta investigación planteamos que estas preocupaciones derivaron en condicionamientos de los Estados Unidos de Norteamérica a sus contrapartes, a partir de las cuales estas asumieron compromisos concretos para mejorar el nivel de acatamiento de los pronunciamientos de la acción de

control de la OIT, que a la larga pudieron mejorar en algunos aspectos la relación de estos países con la Organización.

Este trabajo se organiza en tres capítulos. En el primer capítulo se analizará el significado que los distintos modelos teóricos de las Relaciones Internacionales han otorgado a la vinculación entre las negociaciones comerciales interestatales (multilaterales y bilaterales) y los asuntos laborales. Bajo esta lógica, se analizará de manera especial la noción de regionalismo y sus explicaciones teóricas y variantes, enfatizando sus expresiones en América Latina, así como el carácter asimétrico de las relaciones interestatales que propugna. De hecho, como lo advierten Russell y Tokatlian, la dimensión vertical del poder -que según señalan no necesariamente constituye el presupuesto del realismo o neorrealismo anglosajón- evidenciada por las innegables asimetrías existentes entre los Estados Unidos de Norteamérica y los restantes Estados de la región ha demandado adaptaciones y enfoques particulares (2002). La revisión de estos enfoques nos permitirá explicar más adelante si los condicionamientos de la potencia merman totalmente la autonomía de los Estados sometidos, si estos pueden aspirar a formular condicionamientos a la potencia, o si es posible asumir posturas estratégicas de subordinación y colaboración con una potencia mundial, que redunden en la conquista de mejores posiciones para los Estados sometidos en el escenario internacional.

En el segundo capítulo se describirán los aspectos más relevantes del proceso de negociación de los contenidos laborales de los tratados de libre

comercio e inversión suscritos entre Perú y Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica, poniendo especial atención en los intereses y posturas explícitas e implícitas de los países intervinientes, en las preocupaciones manifestadas por sus interlocutores y por los interlocutores de la sociedad civil, así como en el rol desempeñado por la OIT y sus mecanismos de control. Como lo propone la hipótesis de esta investigación, es durante la segunda etapa de la negociación que los condicionamientos pudieron incidir en algunos aspectos de la relación de Perú y Colombia con la OIT.

Finalmente, en el último capítulo se analizarán las relaciones de los dos países con la OIT antes y después de la formulación de los condicionamientos y se perfilarán algunas perspectivas acerca del mayor o menor influjo positivo que puede tener para Perú o Colombia el mejoramiento de su relación con la OIT, de cara a la ejecución del tratado de libre comercio e inversión con los Estados Unidos y a los nuevos procesos de negociación comercial en los que estos países participan.

## CAPÍTULO 1

### REGIONALISMO, TRATADOS DE LIBRE COMERCIO E INVERSIÓN Y ESTRATEGIAS DE POSICIONAMIENTO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Este primer capítulo tiene por objeto sentar las bases teóricas para el posterior análisis de un concreto proceso de negociación de los contenidos laborales de dos tratados de libre comercio, en el que los condicionamientos formulados por una potencia mundial pueden originar cambios positivos en el posicionamiento de un Estado en el escenario internacional. En virtud de lo señalado, se revisarán las posturas que intentan explicar el libre comercio, el regionalismo y los tratados bilaterales, enfatizando las interpretaciones que revelan su significado geopolítico y que destacan las posibles respuestas de los Estados bajo el área de influencia de una potencia hegemónica. En el primer subcapítulo se reseñará el significado y contenido del “nuevo regionalismo”, concepto que enmarca el fenómeno de proliferación de tratados de libre



comercio, y, en el segundo subcapítulo, se presentarán las características centrales de estos tratados enfocándonos en aquellas que serán utilizadas al momento de analizar la negociación de los contenidos laborales de los tratados de libre comercio e inversión entre Perú y Colombia con los Estados Unidos de Norteamérica.

### **1.1. El regionalismo: teoría y práctica en América Latina**

Los paradigmas de las relaciones internacionales han evolucionado a la par de los cambios que se han apreciado en la escena mundial. Ha sido frecuente que algunos acontecimientos los hayan convalidado, posicionándolos como las explicaciones más acabadas de la realidad internacional, o que los hayan cuestionado y obligado a revisar sus postulados. De hecho, Jiménez recuerda cómo el fracaso de la Sociedad de las Naciones y el escenario previo a la Segunda Guerra Mundial marcaron la supremacía del realismo, y cómo el incremento de la cooperación interestatal desde finales de los años sesenta posicionó al liberalismo como la corriente predominante (2003).

Uno de los procesos que más cambios ha originado en la escena mundial es la intensificación del comercio internacional que, más allá de sus implicancias en la disputa por los mercados, aparece también como un medio efectivo para asegurar la hegemonía mundial o regional de las potencias o para el reposicionamiento de los Estados en el entramado internacional. Como lo indican Bernal-Meza y Masera, la evolución de la economía hacia un

capitalismo global y los cambios en la política internacional son fenómenos estrechamente relacionados (2008), aunque algunas posturas enfatizan la importancia de la interdependencia económica y sobre esta base reafirman la expectativa de una institucionalidad internacional o gobernabilidad democrática basada en el valor de la cooperación; y, otras, postulan la subordinación del comercio internacional a las razones de política y seguridad internacional, con lo que el intercambio interestatal se torna instrumental y limitado para revertir la lógica anárquica del sistema. En todo caso, lo cierto es que ninguno de los dos enfoques anotados desconoce que el comercio internacional ha reconfigurado el mapa político mundial y viene produciendo cambios sustanciales en las relaciones internacionales.

Ciertamente, la globalización económica y la reducción de las dimensiones espacio-temporales han hecho posible la ampliación de los mercados y han convertido al comercio internacional en una alternativa para potenciar el desarrollo económico. Pero, por otro lado, el fin del mundo bipolar ha relajado la rigidez económica y diplomática de la Guerra Fría y, para algunos, hasta parece desplazar a las cuestiones militares del centro de la atención internacional colocando en su lugar a las cuestiones económicas (Ibáñez 2000). Como ya lo señalamos, bajo el influjo de los fenómenos que acabamos de anotar, se ha configurado un nuevo mapa mundial en el que se distinguen tres polos de poder, que tienen correspondencia con tres bloques o áreas de comercio (Jiménez 2006). Bernal-Meza y Masera señalan que estas tres áreas de comercio perfilan un nuevo regionalismo continental: América, bajo el claro liderazgo de los Estados Unidos de Norteamérica, Europa

occidental y central, con la centralidad de la Unión Europea, y Asia-Pacífico, con el predominio de Japón y China (2005). Obsérvese que, si bien el fin del mundo bipolar reafirmó la indiscutida supremacía militar de los Estados Unidos, la globalización económica y la consolidación de redes interestatales de intercambio comercial vienen sirviendo a muchos Estados para posicionarse en el escenario internacional como posibles contendores (Reinel 2005). Esto parece reafirmar la potencialidad del comercio internacional para constituir poder en materia de relaciones internacionales.

Las explicaciones teóricas del regionalismo también derivan de los paradigmas que dominan las relaciones internacionales. Para las teorías liberales, el regionalismo y la integración son una consecuencia natural de la lógica de cooperación y se explican por los beneficios que los participantes obtienen por efecto de la coordinación. La proximidad geográfica, los valores y las estrategias comunes de gobernanza garantizan la sostenibilidad del proceso (Bernal-Meza y Masera 2008), que se caracteriza por presentar agendas amplias y sin predominio de algún tema sobre otro, y por admitir, además de las relaciones interestatales, relaciones transgubernamentales y transnacionales (Vieira 2005).

Para las teorías realistas, en cambio, el regionalismo reproduce relaciones interestatales fundadas en el poder, siendo cualquier institucionalidad regional permitida por las potencias siempre que canalice de manera apropiada sus intereses, y promovida en tanto incrementa la eficacia de sus regateos (Vieira 2005). En la misma línea, Casas precisa que las

teorías realistas enfocan el nacimiento de los bloques regionales desde la configuración externa del poder: los grupos regionales son permitidos por las potencias y son por ello dependientes de sus preferencias, lo que –prosigue el citado autor- no resultaría nada novedoso dado que durante la Guerra Fría las potencias también apoyaron alianzas regionales con objetivos geopolíticos (2002).

A estos dos tradicionales enfoques mundiales puede agregarse la teoría de la dependencia, de origen en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL predominante en América Latina desde los años cincuenta. La dependencia se enfoca en la relación centro-periferia, esto es, afirma la existencia de una estructura jerárquica entre zonas desarrolladas compuestas por países altamente industrializados (centro) y zonas subdesarrolladas marcadas por un pasado colonial y por la fragmentación interna (periferia). Bajo esta teoría, el regionalismo aparece como un medio para compensar la desventaja de los Estados en desarrollo frente a los Estados desarrollados, dado que les permite obtener un poco más de poder en sus negociaciones (Vieira 2005). En tal sentido, constituye tanto una estrategia de desarrollo como un medio para mejorar la inserción en la escena internacional ya que disminuye la vulnerabilidad externa de los Estados (Gámez 2005).

Al enfocarse en América Latina, la mayor parte de las aproximaciones destacan las especificidades que presenta el regionalismo, en especial las derivadas de la presencia de los Estados Unidos de Norteamérica que, como

bien lo indica Casas, “arrastra los esquemas de integración hacia el paradigma liberal, con ventaja sobre los modelos de integración de influencia europea” (2002: 153). Agrega el citado autor que las iniciativas regionales en las que participa Estados Unidos de Norteamérica se caracterizan por ser alianzas intergubernamentales que persiguen básicamente objetivos económicos que favorecen el comercio internacional y contrarrestan el regionalismo de corte proteccionista de otros grupos subregionales (2002).

La evolución del regionalismo en América Latina permite distinguir dos etapas: una primera marcada por la influencia del pensamiento de la CEPAL y una segunda etapa denominada “nuevo regionalismo” (o segundo regionalismo), surgida al finalizar la década de los ochenta y en la que, como se verá enseguida, los tratados de libre comercio constituyen un elemento característico.

La primera etapa del regionalismo tiene correspondencia con los postulados de la teoría de la dependencia antes descritos en sus aspectos generales. Basado en la idea de solidaridad interestatal para paliar las relaciones asimétricas (económicas y políticas) con los países desarrollados, el regionalismo de la CEPAL constituye sobre todo una estrategia de desarrollo basada en la liberalización interna –entre los miembros de la región- y el proteccionismo externo (con una temática basada en la reducción de aranceles), y que agrupa, además, a países con similar grado de desarrollo en esquemas sur-sur y norte-norte (Moncayo 2005). El Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1969 por los países andinos –entre ellos Perú y Colombia-,

conformaba una apuesta por la integración comercial e industrial sobre la base de políticas de industrialización por sustitución de importaciones que no logró resultados significativos, entre otros factores, por las dificultades que enfrentaron sus miembros para cumplir con los compromisos de reducciones arancelarias (Durán, De Miguel y Schuschny 2007) pero, también y sobre todo, por su escasa afinidad ideológica con los postulados económicos impulsados por los Estados Unidos de Norteamérica.

A diferencia del regionalismo cepalino, el nuevo regionalismo en América Latina se caracteriza no por ser una estrategia de desarrollo, sino sobre todo por conformar un mecanismo de inserción gradual y selectivo en la economía globalizada, basado en un temática más amplia y no limitada al tema arancelario, y que puede agrupar a países de distinto grado de desarrollo en esquemas norte-sur, tal como lo denota, por ejemplo, la presencia del México en el tratado de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica (Moncayo 2005). En América Latina el nuevo regionalismo emerge de la reorientación de la política comercial norteamericana, motivada por la pérdida de posicionamiento de los Estados Unidos de Norteamérica en la economía mundial, la insatisfacción norteamericana con el funcionamiento del régimen multilateral de comercio para garantizar sus propios intereses comerciales, y los temores acerca de la capacidad de arrastre del modelo de integración europeo, entre otros factores (Casas 2002). Enfatizando su trasfondo geopolítico, Ibáñez recalca que un factor sustancial para el desarrollo del nuevo regionalismo en América Latina ha sido la disposición de los Estados Unidos de Norteamérica para consentir iniciativas económicas regionales

atendiendo a sus necesidades de reposicionamiento en la región frente a los progresos del modelo europeo (2000).

Un caso paradigmático del nuevo regionalismo lo constituyó la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA, impulsada por los Estados Unidos desde el año 1994. El objetivo del ALCA era la conformación de un área de libre comercio para treinta y cuatro Estados de la región lo que, además de las evidentes ventajas comerciales que representaba el acceso libre a mercados como el norteamericano para los países en desarrollo, les generaba la posibilidad de fortalecer las relaciones intrarregionales y afianzar el compromiso de la potencia con la región. Por su parte, para la potencia el ALCA representaba la posibilidad de recuperar su posición hegemónica en desmedro de la influencia europea o asiática. Aunque el ALCA no llegó a cristalizarse debido, básicamente, a la amplitud de los temas abordados y la diversidad de intereses de la potencia para con el resto de países de la región, la propuesta evidenció el espíritu del nuevo regionalismo: agenda amplia y relaciones selectivas, pero caracterizadas por las asimetrías entre los participantes.

En cualquier caso, tanto para el regionalismo de la CEPAL como para el nuevo regionalismo, los intereses comerciales y políticos del hegemón han sido determinantes para el surgimiento o continuidad del proceso: en el caso del regionalismo promovido por la CEPAL la oposición de los Estados Unidos de Norteamérica resultó decisiva para el fracaso del proceso; en tanto que para el

nuevo regionalismo, el interés de la potencia, dada su pérdida de hegemonía dentro del orden mundial, sería su principal factor de impulso (Casas 2002).

## **1.2. Los tratados bilaterales de libre comercio e inversión en América Latina.**

Como se ha señalado, el nuevo regionalismo presenta como característica central la proliferación de tratados de libre comercio e inversión. En el mundo, al año 2017 figuran registrados ante la OMC 279 tratados comerciales, siendo América del Sur la tercera región con la mayor proporción de tratados por debajo de Europa y Asia Oriental. Dentro de este universo, predominan los acuerdos de libre comercio adscritos a la lógica del nuevo regionalismo por sobre los acuerdos de inspiración cepalina, siendo este predominio muy claro a partir de la década de los noventa (OMC 2016).

Colombia ocupa el décimo quinto lugar entre los países con mayor número de tratados comerciales en el mundo y registra quince tratados: siete como parte de bloques de comercio (Comunidad Andina de Naciones, Caricom, Mercosur, Unión Europea, Asociación Europea de Libre Comercio, Triángulo del Norte y Alianza del Pacífico) y ocho bilaterales (Canadá, Chile, México, Estados Unidos, Venezuela, Cuba, Corea del Sur y Costa Rica). Perú, por su parte, es el séptimo país con más tratados comerciales del mundo; registra veinte tratados comerciales en vigor: seis de ellos como parte de bloques comerciales (Comunidad Andina, Mercosur, Unión Europea, Foro de



Cooperación Económica Asia Pacífico, Asociación Europea de Libre Comercio y Alianza del Pacífico) y catorce bilaterales (Cuba, Chile, Méjico, Estados Unidos, Canadá, Singapur, China, Corea del Sur, Tailandia, Japón, Panamá, Costa Rica, Venezuela y Honduras).

A efectos de este trabajo, nos interesa recalcar algunas características de los tratados de libre comercio, expresión central del nuevo regionalismo, que reseñamos a continuación.

En primer lugar, se trata de tratados que se negocian o suscriben de manera paralela a los procesos de integración regional o subregional ya existentes o como parte de éstos, o, incluso, en el marco multilateral de la OMC y sin resultar incompatible con estos. Esto hace que, a diferencia del denominado “regionalismo cerrado”, en el que se forja un espacio interestatal alrededor del cual se establecen barreras que limitan el comercio con otros países (o que exigen que la apertura fuera del bloque sea autorizada por los miembros del bloque, como ocurría con el Acuerdo de Cartagena), se configure un modelo de interacción abierto que, lejos de propugnar el proteccionismo o de oponerse al multilateralismo, propone que la apertura comercial sin barreras y en varios frentes es la mejor estrategia para la inserción en la economía globalizada y el incremento de la capacidad de maniobra de los Estados en el escenario internacional (Casas 2002). De hecho, como ha sido mostrado párrafos arriba, los tratados de libre comercio e inversión suscritos por Colombia y el Perú con otros países al interior o exterior de América Latina han marchado en paralelo a la participación de estos países en el debilitado

proceso de integración de la CAN, lo mismo que Panamá –uno de los países más activos en materia de libre comercio-, que ha desplegado su política de promoción de tratados comerciales a la par de su participación activa en los foros de la OMC. Cabe agregar que los tratados de libre comercio bilaterales parecen más funcionales a las necesidades de inserción de los Estados de América Latina que otros mecanismos de integración, salvo el caso del Mercosur, cuyos países miembros registran el más bajo número de tratados bilaterales suscritos y en donde parece predominar la lógica de negociación en bloque.

En segundo lugar, aunque algunos textos enfatizan el hecho de que el comercio internacional viene desplazando en protagonismo a los clásicos temas de seguridad internacional, lo cierto es que la dinámica de negociación y la red de tratados dejan entrever claramente un trasfondo geopolítico, en el que los intereses no sólo económicos de los Estado Unidos de Norteamérica buscan afirmarse en la región. Lowenthal señala que durante la década de los sesenta, bajo el regionalismo cepalino, la estrategia estadounidense para América Latina se basó en tres objetivos: un imperativo de seguridad que apuntaba a impedir que otras potencias establezcan enclaves en la región; un imperativo ideológico dirigido a contrarrestar el comunismo y fomentar el desarrollo capitalista; y, un imperativo de promoción de los intereses particulares de las corporaciones estadounidenses, propósito que podía ceder si los imperativos de seguridad resultaban más apremiantes (Lowenthal 2006). Los medios utilizados para el logro de estos objetivos variaron entre el uso del poder militar y los servicios de inteligencia, hasta la ayuda para el desarrollo o

el estímulo del crecimiento económico. Como puede verse, la promoción del comercio internacional no aparecía como un mecanismo privilegiado para asegurar los intereses de la potencia; y, por el contrario, como ya se ha señalado, los matices ideológicos del regionalismo de la CEPAL plantearon una amenaza para los intereses de los Estados Unidos de Norteamérica, lo que conllevó su oposición al proceso.

En la actualidad, en cambio, la agudización de las diferencias entre los países de la región ha demandado a los Estados Unidos de Norteamérica formas diferenciadas de relacionamiento con agendas específicas para cada realidad subregional, que incluyen –a veces en un lugar privilegiado- los temas comerciales. Los problemas de seguridad internacional en la región no se vinculan tanto con el poderío militar y la ideología, como sí con el dominio de los mercados o el agravamiento de problemas transfronterizos como el terrorismo o la lucha contra las drogas (Lowenthal 2006). De hecho, América Latina aparece como la zona más pacífica del mundo en lo que refiere a conflictos interestatales (Fuentes 2008), pero plantea desafíos de seguridad “interméstica” y amenazas transnacionales como el narcotráfico y el terrorismo, que luego del 11 de setiembre se elevaron a la categoría de problemas de seguridad internacional (Kacowicz 2008). No es de extrañar, por tanto, que un medio de reposicionamiento en la región consistente en el dominio de los mercados se convierta también en un mecanismo para garantizar la seguridad frente a lo que se dominan “nuevas guerras” (Rojas 2005: 63).

Bajo la óptica descrita, los tratados de libre comercio e inversión – expresión central del regionalismo abierto de América Latina- no necesariamente pueden obedecer a procesos impulsados por los mercados. Los tratados también derivan de decisiones gubernamentales, no necesariamente respaldadas por los flujos de comercio y, por ello, asumen un significado geopolítico y hasta vinculado con la agenda de seguridad internacional. En términos de Ibáñez, esto los convierte en un fenómeno de “regionalización inducida” y no efectiva, es decir, en un marco artificialmente creado para el intercambio comercial con claros objetivos geopolíticos, y no necesariamente una formalización o cobertura para potenciar los flujos comerciales ya existentes (2000).

Lo señalado explica, por ejemplo, que los tratados de libre comercio e inversión se hayan difundido a ritmo acelerado por la región a pesar de que los beneficios en términos de mercados, producción y exportación e importación sean sustancialmente menores para el hegemón que para las contrapartes. Al año 2005, por ejemplo, Estados Unidos de Norteamérica era el principal socio comercial de los países andinos al representar el 40% de las exportaciones totales de la región, en tanto que para Estados Unidos de Norteamérica, el comercio con la CAN representaba apenas el 1,6% de sus exportaciones totales (Durán, De Miguel y Schuschny 2007). En el mismo sentido, la revisión de la lista de tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos en la región y en el mundo evidencia lo señalado y deja entrever la visión no sólo económica que subyace a la elección de los socios comerciales. De los catorce tratados de libre comercio e inversión suscritos por los Estados Unidos de

Norteamérica, seis lo vinculan con trece países de América Latina. De estos seis tratados suscritos, cuatro son bilaterales, celebrados con Estados de clara importancia geopolítica para la potencia (con Chile, Colombia, Panamá y Perú). Los otros ocho tratados restantes refieren también a países ubicados en Medio Oriente y Asia-Pacífico, con clara importancia estratégica en materia de control de recursos y seguridad internacional. En el mismo sentido, y como ya se ha señalado antes, el impulso al ALCA por los Estados Unidos de Norteamérica como alternativa para recuperar su posición hegemónica en la región, también evidenciaba un claro objetivo geopolítico, que, luego, ante el fracaso de la iniciativa, sirvió de impulso para la proliferación de tratados bilaterales en la región.

La manera de asegurar los intereses no económicos de la potencia tiene mucho que ver también con la clara asimetría que subyace a la relación comercial. No cabe duda que la disposición de las contrapartes a satisfacer los intereses de la potencia en temas no vinculados al comercio puede derivar de los beneficios ocasionados por el crecimiento o la diversificación de las exportaciones resultantes de la implementación de un tratado de libre comercio e inversión. Aunque es innegable el atractivo que representa para cualquier país el ingreso de sus productos al mercado norteamericano, las evaluaciones preliminares de los tratados indican que los resultados esperados del incremento del flujo comercial con la potencia (libre comercio - expansión de las exportaciones - crecimiento económico - desarrollo económico) reportan resultados escasos debido a la ausencia de políticas activas que sustenten ventajas comparativas internacionales (Dingemans y Ross 2012).

No obstante lo señalado, y al margen de los beneficios resultantes de la implementación del tratado, el interés de los Estados Unidos de Norteamérica también puede ser asegurado a través de condicionamientos impuestos a las contrapartes durante el proceso de negociación. La lógica de “socios comerciales” no debe hacer perder de vista la extremada asimetría de la relación y la posibilidad de que, como se verá más adelante, Estados Unidos de Norteamérica sujete el aprovechamiento de los beneficios comerciales a la adopción de medidas vinculadas a la satisfacción de sus intereses. De hecho, tal como se verá en el capítulo siguiente con mayor detalle, el interés geopolítico que condujo a Estados Unidos de Norteamérica a negociar tratados de libre comercio con Perú y Colombia pudo quedar truncado por efecto de cuestionamientos sobre la situación laboral de los mencionados países, lo que dio lugar a la formulación de “condicionamientos” por parte de la potencia que conducirían a sus contrapartes a desarrollar acciones concretas para mejorar su situación laboral.

Ahora bien, los tratados de libre comercio e inversión también plantean a los Estados bajo influencia de la potencia la posibilidad de mejorar su posición en la escena internacional con relación a otros Estados. Es decir, la lógica de negociaciones bilaterales en un espacio dominado por una potencia hegemónica invita, tal como lo advierte Tickner, a la competencia entre los Estados pequeños y al despliegue de estrategias particulares para lograr un mejor posicionamiento (2007). Agrega Tickner que estas estrategias pueden incluir el desarrollo de acciones que promuevan o perpetúen relaciones de asociación y subordinación con la contraparte fuerte, con el objeto de que esta

posición de sumisión o colaboración de un Estado débil con las políticas de la potencia le permita la conquista de mayores espacios de autonomía forjando una relación de “asociación dependiente”. Como se verá en el capítulo siguiente, en el caso de Colombia más nítidamente que en el de Perú, la negociación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica no se circunscribió únicamente a la obtención de ventajas económicas derivadas del acceso al mercado norteamericano, sino también a objetivos políticos de reforzamiento de su posición en la región –puesta en cuestión a propósito del conflicto interno- mediante el estrechamiento de los lazos con la potencia.

En tercer lugar, los tratados de libre comercio e inversión en América Latina y en especial en los que interviene Estados Unidos de Norteamérica han venido ampliando su campo temático. Como lo señala Bouzas, los tratados comerciales del nuevo regionalismo profundizan sus contenidos y ofrecen una gama más amplia de temas y disciplinas (2005). Esta ampliación temática, que en las últimas versiones de los tratados abarca temas laborales y ambientales, parece encontrar justificación en las propias necesidades del intercambio comercial, que pretende la preservación de un mínimo de condiciones homogéneas de producción, de forma tal que ninguna de las partes se valga de ventajas indebidas.

Cabe destacar que, en lo que refiere a los temas laborales, su inclusión en los tratados de libre comercio e inversión se produce a contracorriente de las posturas dominantes en el marco multilateral de la OMC, en donde se

sostuvo la inconveniencia de vincular el libre comercio con los derechos laborales y se reafirmó la competencia de la OIT para promover los estándares laborales fundamentales.

En efecto, durante la Conferencia de Singapur de la OMC del año 1996 se planteó la interrogante de si una regulación laboral menos exigente constituiría una ventaja indebida que alentaría una degradación de las regulaciones laborales en otros países. Frente a ello, y con la finalidad de no alentar a los gobiernos a usar el comercio con fines proteccionistas (esto es, como un medio para imponer a otros países regulaciones laborales), se optó por la propuesta de los países desarrollados, entre ellos y principalmente los Estados Unidos de Norteamérica. En esta propuesta se señaló que, si bien las normas fundamentales del trabajo debían ser respetadas, no debían utilizarse con fines proteccionistas ni tampoco cuestionarse la ventaja económica de un país basada en regulaciones por debajo de dichos estándares. Esta propuesta fue incluida en la Declaración de la mencionada Conferencia, luego de cual el tema no volvió a ser tratado en el programa de las sucesivas reuniones.

Aunque este tema será analizado con mayor detalle en el siguiente capítulo, resulta interesante destacar dos aspectos interrelacionados. En primer lugar, la inclusión de temas laborales y ambientales facilitó el involucramiento de actores no estatales poco frecuentes (sindicatos y Organizaciones no Gubernamentales-ONGs) en los procesos de negociación comercial, que no se limitaron a desarrollar un papel marginal en el proceso sino que articularon eficazmente redes y acciones orientadas a influir en la postura de las partes.



En segundo lugar, los temas laborales y ambientales no sólo fueron adicionados a las negociaciones comerciales sino que en el proceso de negociación de los tratados de libre comercio e inversión con Colombia y Perú, adquirieron una importancia inusitada, hasta el punto de convertirse en uno de los temas clave para la aprobación final de los tratados.

Como se ha señalado al inicio de este capítulo, el objeto del mismo ha sido describir las propuestas de interpretación del libre comercio y el contexto en el que se inscribe el intercambio mediante tratados bilaterales con especial referencia a América Latina. Lo anotado nos permitirá abordar en el siguiente capítulo el proceso de negociación del contenido laboral de dos específicos tratados de comercio e inversión (de Perú y Colombia con los Estados Unidos de Norteamérica) considerando las siguientes interrogantes: ¿comparte este específico proceso de negociación de un tratado comercial las características centrales de los tratados del nuevo regionalismo? ¿Se presentan en el marco de esta relación comercial asimétrica y de la negociación de su contenido laboral condicionamientos por parte de la potencia? ¿Se vinculan estos condicionamientos con objetivos de corte geopolítico?

## CAPITULO 2

### EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL CONTENIDO LABORAL DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO E INVERSIÓN DE PERÚ Y COLOMBIA CON LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

En este capítulo se describe el proceso de negociación del tratado de libre comercio entre Perú, Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica, en particular, la negociación de sus aspectos laborales. El objeto de esta descripción es identificar los condicionamientos impuestos por los Estados Unidos de Norteamérica en la materia y definir cómo surgen, se expresan y qué impacto tienen en las negociaciones y en el texto final de los tratados. Para esto, en el primer subcapítulo se revisan los antecedentes de la negociación describiendo los intereses y motivaciones de cada una de las partes,

orientados de manera predominante en algunos casos hacia factores geopolíticos y, en otros casos, hacia factores comerciales. En el segundo subcapítulo, se describe la primera etapa del proceso de negociación de los tratados de libre comercio e inversión con el objeto de resaltar las “preocupaciones” laborales que fueron emergiendo a la par de las diversas rondas de negociación y la culminación de un primer texto de los capítulos laborales. En el tercer subcapítulo, finalmente, se dará cuenta de la segunda etapa del proceso de negociación y del surgimiento de los “condicionamientos” en materia laboral impuestos por los Estados Unidos a Perú y Colombia, cuyo objeto fue viabilizar la aprobación final de los respectivos TLC por el Congreso norteamericano.

## **2.1. Los antecedentes del proceso negociador de los tratados de libre comercio e inversión entre Perú, Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica**

Perfilar los antecedentes de los tratados de libre comercio e inversión requiere revisar las motivaciones implícitas y explícitas de las partes para entablar la negociación, y esto demanda definir el lugar que ocupa cada una de ellas en la agenda externa de la otra, y, sobre todo la importancia que atribuyen al comercio exterior.

Buena parte de la literatura actual sostiene que América Latina y en especial los países andinos no constituyen una prioridad en la agenda de los Estados Unidos de Norteamérica que, más bien, desde los acontecimientos del 11 de setiembre del año 2001, se encontraría enfocada en los asuntos de seguridad en Medio Oriente y la relación con otros países o bloques dominantes (Rusia, China y la Unión Europea). Este carácter no prioritario no impide, sin embargo, identificar los asuntos que han sido y son de interés actual para la potencia en la región y que pueden contribuir a explicar el interés de los Estados Unidos de Norteamérica en negociar tratados de libre comercio e inversión con Perú y Colombia.

En esta línea, Bonilla y Páez advierten que si bien en los años ochenta y noventa el narcotráfico habría ocupado un lugar predominante en la agenda de la potencia, a partir de los acontecimientos del 11 de setiembre de 2001 se produjo un giro en las prioridades que pasaran a enfocarse en temas de seguridad y lucha antiterrorista, sin que esto implique desatender al problema del narcotráfico, que más bien fue reenfocado desde sus relaciones con el campo de la seguridad (2007). Muñoz y Vieco, citando a Lowenthal, complementan esta visión e indican que bajo un nuevo enfoque estratégico de su política exterior que combina el *“high power”* con el *“soft power”*, la importancia de América Latina para los Estados Unidos de Norteamérica sería creciente debido a la necesidad de generar cohesión en torno a su proyecto político global (basado en la expansión de la democracia y derechos humanos como medios para asegurar sus objetivos de seguridad), y de tratar de manera exitosa cuestiones como el narcotráfico pero también problemas como los

flujos migratorios, el acceso de fuentes primarias de energía y otros recursos vitales para su economía que provienen de países latinoamericanos, así como atender a mercados prioritarios para un segmento de sus bienes y servicios exportables (2015).

De hecho, profundizar la interdependencia comercial con América Latina parece ser una buena forma de afianzar la vigencia del proyecto político global de los Estados Unidos de Norteamérica dada la relación que se establece entre liberalismo económico, democracia y seguridad internacional (que cobró mucha importancia durante el primer gobierno de Bush), y constituye también un medio apropiado para reforzar su posicionamiento en la región frente a los intentos de incursión de otras superpotencias (Camacho de Terán 2006). Ya con relación específica a Colombia y Perú, a las razones vinculadas a la necesidad de afianzar el proyecto político global de la potencia en la región, debe sumarse la poca estabilidad política que caracterizaba a estos dos países a inicios de la década pasada y los peligros e incertidumbre que representaban Venezuela, Bolivia y Ecuador (Bonilla y Páez 2007). Naturalmente, en un escenario en el que algunos gobiernos se decantaban por opciones críticas a las iniciativas de los Estados Unidos de Norteamérica en la región, puede entenderse el especial interés de la potencia en profundizar la interdependencia con Perú y Colombia.

Lo señalado no pretende negar la presencia de razones comerciales en la política de *liberalismo competitivo* que fue impulsada por los Estados Unidos de Norteamérica desde inicios de la década pasada, pero sí revela que las

motivaciones geopolíticas y relacionadas con el proyecto de los Estados Unidos de Norteamérica ejercieron una gran influencia en la disposición de la potencia para negociar tratados de libre comercio e inversión y contaron en lo esencial con un consenso base entre demócratas y republicanos (Camacho de Terán 2006). En esta línea, se señala también que el empleo de la noción de *liberalismo competitivo*, expresa en sí misma su matiz geopolítico pues “*implica que las negociaciones que se inician con un socio (o con un conjunto de socios) tienen como intención ejercer presión sobre terceros países*”, es decir, sobre las otras potencias que incursionan en la región (SELA 2003: 3).

En lo que refiere a las motivaciones puramente comerciales de los Estados Unidos de Norteamérica existe coincidencia en señalar que el liberalismo competitivo que propugnó, consistió en abrir los mercados en diversos frentes: bilateral, regional y multilateral, con el objeto de que los tratados bilaterales permitan a la potencia alcanzar los resultados no logrados a escala regional o multilateral o sienten precedentes para futuros tratados en estos escenarios (Silva 2007). Este “escalonamiento” de tratados comerciales sucesivos conformaría un patrón recurrente en las negociaciones comerciales de Estados Unidos de Norteamérica en todo el mundo (SELA 2003 y Tello 2005), que se confirmaría en nuestro caso, dado que el proceso de negociación del tratado de libre comercio e inversión con Perú y Colombia resultó del fracaso de las negociaciones del ALCA y el estancamiento de las negociaciones multilaterales. Pero, además de ello, la estrategia de negociaciones comerciales escalonadas revelaría que incluso en el plano comercial las motivaciones obedecían más al cumplimiento de una estrategia

comercial global, antes que a un concreto o preferente interés comercial con los países andinos.

De hecho, ni Perú ni Colombia resultaban por razones estrictamente comerciales socios necesarios o atractivos para los Estados Unidos de Norteamérica en la región. Para el año 2004 el comercio con los países andinos representaba para la potencia apenas el 1,6% de las exportaciones totales de los Estados Unidos (CEPAL 2007), siendo significativo que México – país con el que Estados Unidos de Norteamérica ya tenía suscrito un tratado de libre comercio e inversión- represente el 60% del total de exportaciones de la potencia en la región, y los países del Mercosur –con los que Estados Unidos de Norteamérica no tenía un tratado comercial- el otro 21% del total. Lo señalado ratifica la importancia de los aspectos geopolíticos como factores explicativos del interés de la potencia por entablar las negociaciones comerciales con los países andinos.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, en el que las motivaciones geopolíticas parecen predominantes, en el caso de Perú y Colombia las motivaciones puramente comerciales adquieren mayor relevancia. El sólo hecho que al año 2004 el 41,4% de las exportaciones totales de los países andinos se dirigieran a los Estados Unidos de Norteamérica y que este país haya sido responsable del 26% de las importaciones totales convertían a la potencia en el principal socio comercial de los países andinos (CEPAL 2007), aunque con diferencias significativas entre países pues, por ejemplo, Estados Unidos de Norteamérica representaba el

44% el total de las exportaciones de Colombia al mundo siendo predominante la exportación de productos primarios, en tanto que para Perú la potencia representaba el 27% de sus exportaciones con predominio de manufacturas basadas en recursos naturales (Diez Canseco 2004).

Según la CEPAL, el limitado tamaño del mercado regional que representaba apenas el 10% del comercio total; la fragilidad del proceso de integración regional andina manifestada sobre todo en las dificultades para establecer políticas de convergencia macroeconómica; el estancamiento de las negociaciones del ALCA desde marzo de 2004 así como las pocas probabilidades de alcanzar resultados concluyentes en las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha, serían algunos de los factores que explicarían el interés y la necesidad de los países andinos de profundizar las relaciones comerciales con los Estados Unidos de Norteamérica (2007). A esto habría que sumar la finalización de las preferencias obtenidas al amparo del ATPDEA en diciembre de 2006, cuyos resultados positivos en cuanto al incremento de las exportaciones en todos los países beneficiarios (Ramírez 2005) demandaban un marco más estable a futuro para el intercambio comercial.

De cara a su frente interno, la necesidad de profundizar el comercio con los Estados Unidos de Norteamérica fue promocionada por los Gobiernos de Perú y Colombia como una oportunidad inmejorable para cada país. En Colombia, por ejemplo, el tratado comercial se justificó desde el Gobierno en el impacto positivo que el incremento de las exportaciones tendría en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. (CEPAL 2005 y Romero



2006). Según el Gobierno colombiano la negociación del tratado de libre comercio e inversión tendría como objetivo lograr *“una inserción activa en la economía global en la que el comercio internacional apunte la dinámica de la demanda interna para asegurar tasas de crecimiento superiores al cuatro o cinco por ciento anual”* que, a su vez, debían influir en la reducción de las tasas de pobreza y el desempleo (Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia 2005: 6). En el caso del Perú, el discurso era muy similar pues en la negociación se advertía la oportunidad de fortalecer la integración del Perú al mundo, incrementar los flujos de inversión extranjera y nacional y generar mayor eficiencia económica a través de la asignación más conveniente de los factores de la producción. Todo ello, según los impulsores de los tratados de libre comercio e inversión, permitiría mejorar el nivel de vida de los peruanos ofreciendo precios más bajos para los consumidores; mayor variedad y calidad de productos; y crecimiento en la cantidad y la calidad de empleo (Cornejo 2005). En palabras del Ministro de Comercio Exterior y Turismo de Perú, *“debido a que el Perú cuenta con un mercado interno reducido y con bajo poder adquisitivo, sólo podrá incrementar su producción, crear más empresas y generar más empleos mejor remunerados para su población, si sus productos ingresan a mercados más grandes que el suyo y con mayor poder adquisitivo”* (MINCETUR 2005: 8), lo cual ocurrirá sólo si se profundizan las relaciones comerciales con la economía más grande del planeta (que representa el 30% del PBI mundial) y que más productos le compra al mundo (17% de las importaciones mundiales).

Sin embargo, la importancia de los objetivos económicos para Perú y Colombia no debe impedirnos reconocer la presencia de posibles objetivos de posicionamiento geopolítico a nivel regional viabilizados a través del reforzamiento de las relaciones con los Estados Unidos de Norteamérica, cuestión que aparece más claramente definida en el caso de Colombia que en el de Perú.

Aunque en términos generales el alineamiento de Colombia con Estados Unidos de Norteamérica aparece como una constante, diversos episodios dan cuenta de lapsos de inestabilidad en la relación, mayormente motivados por diferencias en la estrategia antidrogas (que para los Estados Unidos de Norteamérica consistía básicamente en el despliegue de acciones militares en el país de origen) y los temores de la potencia por la ineficacia colombiana ante el repunte del narcotráfico y las acciones de los grupos armados que ponían en riesgo la propia viabilidad del país (Bonilla 2002). No obstante, a pesar de las diferencias en estos temas, desde mediados de los años noventa Colombia inició una estrategia de “internacionalización” del conflicto interno que, mediante la afirmación de que éste se encontraba vinculado con dinámicas internacionales, buscó canalizar la preocupación de diversos actores externos con miras a obtener apoyo político y económico concreto que contribuya a la solución de los múltiples problemas que aquejaban al país. Para Rojas, si bien en un inicio esta estrategia estuvo dirigida principalmente hacia los países europeos, posteriormente Estados Unidos de Norteamérica se convirtió en el principal interlocutor ante el cual se enfatizó la vinculación entre el tráfico ilícito de drogas y el conflicto armado. El “Plan Colombia”, que constituye el resultado

de esta estrategia, pasó a convertirse en el centro de la política exterior colombiana al extremo que cualquier otro tema resultó más o menos relevante dependiendo de su mayor o menor vinculación con la guerra interna. Los acontecimientos del 11 de setiembre de 2001 fueron determinantes para que Estados Unidos de Norteamérica asimile el conflicto interno colombiano a la guerra global contra el terrorismo lo que, por un lado, condujo a la intensificación del apoyo norteamericano en todos los frentes posibles de la guerra interna (incremento de la asistencia militar y financiera o inclusión de los grupos insurgentes en el listado de grupos terroristas manejados por el gobierno norteamericano); y, por el otro, al apoyo incondicional de Colombia a los Estados Unidos, alimentado por la afinidad ideológica con la administración Bush y manifestado, entre otros temas, en el respaldo a la invasión a Irak o la concesión de la inmunidad jurídica para los ciudadanos norteamericanos frente al Tribunal Penal Internacional. De esto se desprende que durante el Gobierno de Uribe, junto con la continuidad del Plan Colombia, la relación con los Estados Unidos de Norteamérica sea reconocida de manera más explícita como una de las prioridades de la política exterior colombiana (Rojas 2006 y Martínez 2013).

Es en este marco que la profundización del comercio con los Estados Unidos de Norteamérica mediante la negociación de un tratado de libre comercio e inversión pudo ser concebida también como un elemento más de la política de seguridad que tenía como antecedente inmediato a la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés), renovado en el 2003 justamente en base a argumentos vinculados a la seguridad y a los

resultados en términos de lucha antinarcóticos. De hecho, citando nuevamente a Rojas, Colombia fue percibida por sus vecinos no sólo como una amenaza a la estabilidad regional debido a riesgo de extensión del conflicto más allá de sus fronteras, sino también como un actor de desequilibrio regional al convertirse en el aliado privilegiado de Washington, lo que podía redundar en el fortalecimiento de sus fuerzas armadas y la convertía en una plataforma óptima para impulsar el proyecto político norteamericano en la región (2006) y desarrollar un rol de contención a la revolución bolivariana (Pastrana y Vera 2011). En este línea, como veremos más adelante, en el transcurso de la negociación Uribe evidenció su estrategia de vincular la política comercial a los asuntos de seguridad, aunque sin obtener resultados.

A diferencia de lo ocurrido con Colombia, en el caso de Perú no se encuentra evidencia de un interés de posicionamiento geopolítico en la negociación, quizá debido a que, a inicios de la década pasada, el énfasis de la política exterior no se centraba en objetivos de este tipo sino en su reinserción en la comunidad democrática internacional y la recomposición de las relaciones con las potencias y los países vecinos, severamente afectadas durante la última etapa del gobierno de Fujimori. Bajo este contexto, los intereses geopolíticos en la negociación se redujeron a lo imprescindible que era negociar y suscribir un tratado comercial con los Estados Unidos de Norteamérica para no quedar a la zaga de otros países de la región que ya lo habían hecho, como Chile; o, que manifestaban su disposición a hacerlo, como Colombia.

Conforme se fueron haciendo explícitos los intereses geopolíticos o comerciales de las partes para la negociación de un tratado de libre comercio, e inversión, las primeras impresiones de diversos actores avizoraron las dificultades que posteriormente enfrentaría el proceso. Del lado de los Estados Unidos de Norteamérica, diversas organizaciones de productores (principalmente de la industria manufacturera), sindicatos, organizaciones ambientalistas y asociaciones de consumidores, aunque con posiciones diversas (algunos con demandas de medidas proteccionistas y otras de cuestionamiento al debilitamiento de la regulación estatal en favor de las reglas del mercado que producían los tratados comerciales), manifestaron su preocupación por un nueva ola de tratados comerciales. Cabe agregar que estas organizaciones, valiéndose de sus nexos con representantes demócratas, ya habían logrado en ocasiones anteriores que el Congreso rechace iniciativas de libre comercio impulsadas por el Poder Ejecutivo (SELA 1999). Del lado de los países andinos –más concretamente desde el Sistema Andino de Integración- se manifestó preocupación por la erosión de la institucionalidad andina que podía derivar de la negociación y firma de un tratado de libre comercio con los países andinos, y, desde el frente interno, grupos indígenas, organizaciones de agricultores, sindicatos y otros movimientos sociales cuestionaron el inicio de las negociaciones alegando que la evidente asimetría entre las partes solo podía desembocar en concesiones a los intereses económicos y geopolíticos estadounidenses, sin contrapartidas que redunden en beneficios reales para las contrapartes (CEPAL 2007).

A pesar de estas primeras reacciones adversas, el interés de las partes en la negociación del tratado de libre comercio e inversión se cristalizó en los primeros meses del 2003. El 30 de abril de ese año, el presidente Álvaro Uribe Vélez manifestó la intención de Colombia de negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica. Luego, en el mes de agosto, Robert Zoellick, su representante comercial, anunció la disposición de su país para firmar un tratado comercial no sólo con Colombia, sino, con aquellos países andinos que estuvieran adscritos al ATPDEA, es decir, Perú, Ecuador y Colombia (Silva 2007). Este hecho fue confirmado por el propio Zoellick el 18 de noviembre del mismo año en Miami, en el marco de la reunión del ALCA, en compañía de los Ministros de Comercio Exterior del Perú, Colombia y Ecuador; y del Vicecanciller de Bolivia.

## **2.2. La primera etapa del proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio e Inversión y los “temas de preocupación” en materia laboral**

Las negociaciones formales iniciaron el 18 de mayo de 2004 y desde dicha fecha hasta el año 2011 se llevó a cabo un complejo proceso en el que pueden distinguirse dos etapas. La primera etapa va desde el inicio formal de las negociaciones hasta el año 2007, en el que se configura una nueva mayoría demócrata en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica. A dicho año, y ante el retiro de Ecuador, el esquema de negociaciones en bloque con los países andinos había dado paso a uno de negociaciones bilaterales solo

con Perú y Colombia, en el que se alcanzaron acuerdos totales que fueron suscritos por los respectivos presidentes e, incluso, en el caso de Perú, aprobados por el Congreso. La segunda etapa abarca el proceso de renegociación del tratado, abierto a instancia de la mayoría demócrata en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica en el año 2007 y comprende todo lo ocurrido hasta la aprobación final de los tratados por los Congresos de ambos países. Recurrimos a esta distinción debido a que, como se verá enseguida, permite apreciar de mejor manera cómo las “preocupaciones” laborales de los Estados Unidos de Norteamérica sobre Perú y Colombia van forjando “condicionamientos”, que luego motivarán cambios de diversa magnitud en las relaciones con la OIT.

El 18 de mayo de 2004 se dio inicio formal a la primera etapa de negociaciones del tratado de libre comercio e inversión en Cartagena de Indias, en medio de protestas encabezadas por diversos sectores de la sociedad civil colombiana, entre ellas las organizaciones sindicales. Ello a pesar del anuncio de un mecanismo de inclusión ciudadana que dio lugar a que un equipo de gobierno visitase casi todos los departamentos del país para informar sobre el contenido de las negociaciones (Alarcón-Palacio 2012).

En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, la posición negociadora se enmarcó bajo los parámetros impuestos por su Congreso a través de la Trade Promotion Authority (TPA) del año 2002 y el seguimiento del Congressional Oversight Group (COG), grupo encargado de analizar y hacer sugerencias al Representante de Comercio sobre los objetivos de la

negociación, las estrategias y su cumplimiento. Cabe señalar que la TPA (Ley del 6 de agosto de 2002) establecía los objetivos a lograr por la delegación negociadora norteamericana en el proceso de negociación, incluida la negociación de los aspectos laborales, en cuyo caso se señalaba que los tratados debían promover el respeto de los derechos de los trabajadores y de los derechos de la niñez, y ser consistentes con el núcleo de los estándares laborales promovidos por la OIT.

Bajo el marco del TPA y siguiendo la lógica de que cada nuevo tratado debía significar un plus para los Estados Unidos de Norteamérica con relación a los anteriores, la delegación norteamericana presentó una propuesta de acuerdo basada en el Tratado de Libre Comercio con Chile, pero con ciertas modificaciones introducidas a partir de la experiencia de negociación del Tratado de Libre Comercio con América Central y República Dominicana, CAFTA por sus siglas en inglés (Silva 2007). En contraposición a esto, a iniciativa de Colombia, los países andinos plantearon que durante las primeras rondas las partes expusieran sus intereses y sensibilidades, en lugar de entrar directamente a negociar diferentes ofertas de intercambio (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia 2005).

Silva señala que en esta primera etapa, siguiendo el modelo de negociación propuesto por Colombia, los países andinos llevaron a la mesa de negociaciones una propuesta maximalista (basada en los estándares comunes expresados por la normativa de la CAN), lo que arrojó como primer resultado un total desencuentro entre las partes. La autora anota que este desencuentro



pudo obedecer a una estrategia del Gobierno colombiano de configurar inicialmente un panorama de negociación adverso que conduzca a los Estados Unidos de Norteamérica a buscar posiciones moderadas a través de un diálogo directo con Colombia; ello, con el objetivo de resaltar su carácter de aliado político de la potencia en la región y hasta de obtener un tratamiento preferencial en la negociación asociado al tema de la lucha contra el terrorismo o contra las drogas. Sin embargo, agrega Silva que, finalmente, esta estrategia reportó nulos resultados para Colombia dado que desde la primera ronda de negociaciones la jefa del equipo negociador norteamericano, Regina Vargo, declaró que, pese a que su país reconocía el cercano vínculo con Colombia, se encontraban frente a una negociación comercial y no frente a una que involucrase la lucha contra el terrorismo o las drogas (2007).

Por otro lado, la estrategia de posturas maximalistas trajo también consigo un muy temprano debilitamiento de la posición negociadora del bloque andino que, ante los repetidos alegatos de los negociadores norteamericanos de que sus posturas se encontraban limitados por el TPA (que como hemos indicado remitía a los estándares laborales promovidos por la OIT), no tuvieron más alternativa que retornar a la propuesta de los Estados Unidos de Norteamérica de negociar sobre la base de su proyecto de texto (Silva 2007).

A mediados de 2005, aunque el Gobierno colombiano anunciaba que ya estaban por lograrse acuerdos totales (Ministerio de Comercio Industria y Turismo 2005), las razones para virar hacia negociaciones bilaterales se impusieron. Así, al cabo de 11 rondas de negociación conjunta de los países

andinos, Perú decidió llevar a cabo una negociación por cuenta separada, alegando diferencias insuperables con Colombia en lo referido a propiedad intelectual y agricultura. Para Silva, las causas de fondo de la separación fueron las siguientes: en primer lugar, muchos de los temas sensibles no tenían la misma intensidad para cada país andino, pues la dotación de recursos, capacidades productivas o tradición histórica marcaban diferencias que facilitaban para el Perú la decisión de proseguir una negociación por separado; y, en segundo lugar, los procesos electorales en los países andinos que determinaron, por ejemplo, el abandono de Ecuador de las negociaciones con la llegada de Alfredo Palacios a la presidencia, el énfasis del gobierno del presidente Toledo en Perú en cerrar las negociaciones antes de culminado su gobierno (y que lo llevó incluso a instar al presidente Uribe a acelerarlas en enero de 2005), y las cautelas adoptadas por Uribe en Colombia para culminar la negociación del tratado, de cara a las repercusiones que las definiciones de ciertos temas podían tener en el proceso electoral en el que aspiraba a la reelección (Silva 2007). Lo cierto es que la decisión peruana de virar hacia un modelo de negociación bilateral fue catalogada por Colombia como una actitud que solo fortalecía la posición de los Estados Unidos de Norteamérica en su desmedro.

El 5 de diciembre de 2005, el Perú y Estados Unidos de Norteamérica iniciaron negociaciones bilaterales con el objetivo de resolver las diferencias subsistentes en agricultura, propiedad intelectual y exportación de bienes usados. Estas negociaciones culminaron el 7 de diciembre con acuerdos en todos los puntos. El 12 de abril de 2006, los presidentes Alejandro Toledo y

George W. Bush suscribieron en Washington el Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos de Norteamérica. Con posterioridad, el 6 de junio del mismo año, el Gobierno peruano envió al Congreso el texto del tratado para su debate e instó a su aprobación con carácter de urgencia. El 28 de junio, en medio de una ola de protestas, el Congreso peruano aprobó el tratado por 79 votos a favor, 14 en contra y seis abstenciones. Dos días después el presidente peruano recientemente electo, Alan García, afirmó que intentaría renegociar el tratado comercial para mejorar sus condiciones.

Durante el mismo año 2005, Colombia y Estados Unidos de Norteamérica retomaron las negociaciones que culminarían el 22 de noviembre del mismo año con la suscripción del tratado, sus cartas adjuntas y sus entendimientos por parte de los presidentes de ambos países, Álvaro Uribe y George W. Bush, en la ciudad de Washington. Al cierre de las negociaciones el Gobierno de Colombia elaboró un documento resumen del tratado en cuya introducción se insta a cada colombiano a ser un pedagogo del tratado, y se señala como una de las razones que hacen del tratado una oportunidad histórica para Colombia, ganar espacio respecto de países competidores en el ámbito internacional y no perder distancia respecto de otros países que ya tenían suscritos tratados comerciales con los Estados Unidos. Cabe agregar que en este mismo documento se reservan muy pocos párrafos a los capítulos laboral y ambiental, que no aparecían hasta ese momento como temas sensibles (Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia 2005).

Sin embargo, es importante anotar que aunque no fueron tratados como temas sensibles, en esta primera etapa del proceso de negociación los temas laborales ya conformaban “preocupaciones”, manifestadas por fuera del proceso negociador sobre todo por organizaciones sindicales y ONGs de los tres países, y también por el propio gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

Del lado de los actores no gubernamentales, si bien los sindicatos de los Estados Unidos de Norteamérica apoyaron durante muchos años los amplios objetivos de la política comercial -incluyendo la liberalización comercial-, desde los años sesenta su principal actor laboral, la Federación Estadounidense de Congresos Obreros de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), adoptó una posición contraria a la apertura del mercado norteamericano. Esta negativa sin embargo, cedió en ocasiones a una postura de condicionamiento de las preferencias comerciales al respeto de los derechos laborales de los trabajadores, tal como ocurrió con la iniciativa de la cuenca del Caribe en 1983, que constituyó uno de los primeros antecedentes de la inclusión de disposiciones laborales en los tratados de comercio (SELA 1999). Es decir, la percepción sindical norteamericana de que el deterioro de las condiciones laborales en Estados Unidos de Norteamérica y en sus contrapartes resultaba una consecuencia de la apertura de los mercados, podía dar lugar – dependiendo de cada concreto proceso de negociación- a un posición de rechazo o a una posición de aceptación condicionada a la exigencia del cumplimiento de estándares laborales básicos que debían ser parte de la negociación y del texto final de cada tratado. Naturalmente, en cualquiera de

estos dos escenarios el sindicalismo norteamericano estrechaba contactos, intercambiaba información y buscaba desarrollar acciones conjuntas con las organizaciones sindicales de los países potenciales beneficiarios de las iniciativas comerciales norteamericanas.

De hecho, desde los inicios del proceso de negociación del tratado comercial con los países andinos, la posición de la AFL-CIO fue de claro rechazo, alegando que las graves violaciones a los derechos humanos y la extrema precariedad laboral en estos países debían ser revertidas antes de profundizar las relaciones comerciales (Entrevista a Samantha Tate, Representante del Centro de Solidaridad Internacional de la AFL-CIO para Colombia, Ecuador y Perú 24.05.2015).

En el Perú, las reacciones al tratado de libre comercio referidas a los temas laborales se centraron en el impacto negativo en el empleo y en la consecuente agudización de las desigualdades a nivel interno (Diez Canseco 2004). Básicamente por estas mismas razones, a las que se agregaba la inconveniente sumisión incondicionada a los intereses de los Estados Unidos de Norteamérica, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) adoptó una posición de rechazo a un potencial tratado comercial, que fue incluida en sus plataformas de lucha desde el año 2004. Esta posición de rechazo, sin embargo, no condujo a una actuación conjunta con la AFL-CIO.

En Colombia, en cambio, las preocupaciones por el empleo cedieron en importancia frente al clima de graves violaciones a los derechos humanos y, en especial, a los derechos sindicales, tema que pronto se convirtió en el foco de

interés de los sindicatos norteamericanos. En el año 2003, las organizaciones sindicales de Colombia y la AFL-CIO manifestaron conjuntamente su rechazo al tratado de libre comercio con los países andinos, siendo la violencia antisindical en Colombia el principal asunto que, bajo perspectiva de las organizaciones sindicales de ambos países hacía irrazonable la negociación. Otros temas laborales comunes a ambos países o específicos de alguno de ellos, aunque se integraron al listado de motivos de oposición al tratado, no gozaron de la atención que concitó para los sindicatos de los Estados Unidos de Norteamérica la violencia antisindical en Colombia.

Del lado del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, la identificación de “temas de preocupación” puede desprenderse de los Informes Anuales del Departamento de Estado sobre las Prácticas de los Derechos Humanos. En el caso de Perú, para los años 2003 y 2004, los informes reportaban que, si bien el país ofrecía un panorama general de respeto a los derechos humanos, persistían la violencia y discriminación contra niños, mujeres y personas con discapacidad, así como la trata de personas y el trabajo infantil –al que se califica como problema grave sobre todo en el sector informal y en relación al trabajo de niños en actividades relacionadas con el narcotráfico-, y existían denuncias de líderes sindicales sobre restricciones a la negociación colectiva. El informe también identificaba cuatro zonas francas industriales en las que regulaciones especiales preveían el uso de mano de obra temporal y se establecían las tasas de salarios en base a la oferta y la demanda.

Resulta interesante anotar que, salvo en lo referido al uso desmedido de la contratación temporal y su impacto negativo en el ejercicio de las libertades sindicales, los temas reportados como objeto de preocupación por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica a inicios de la negociación no calificaban como temas prioritarios en la agenda laboral interna peruana. Al año 2003 y 2004, a pesar del contexto de crecimiento económico sostenido y de las exportaciones, los indicadores de progreso laboral (tasa de desempleo abierto urbano, proporción de empleo informal, salarios reales de la industria, salarios mínimos reales y productividad) mostraban un estancamiento (OIT 2005). Por su parte, luego de las drásticas reformas laborales llevadas a cabo por Fujimori (que motivaron el incremento de la informalidad y el empleo temporal, así como el debilitamiento del movimiento sindical y de la capacidad de acción del Ministerio de Trabajo), la agenda laboral se encontraba centrada en la pertinencia de una nueva reforma legislativa que revirtiese la llevada a cabo por Fujimori, y enfrentase la precarización del empleo derivada de la informalidad y el uso masivo de contratos temporales, así como el debilitamiento de la acción sindical (Consejo Nacional del Trabajo 2004). Por lo demás, si bien los problemas referidos al uso masivo de los contratos temporales y su impacto en la actividad sindical se encontraban comprendidos dentro de la discusión sobre una nueva reforma laboral, las preocupaciones de los Estados Unidos relacionadas con el trabajo infantil, la trata de personas o la discriminación en el empleo no aparecían dentro de la agenda interna peruana.

En el caso de Colombia, para el año 2003, el Informe sobre la situación de los derechos humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos

de Norteamérica reportaba la existencia de graves violaciones a los derechos humanos que incluían ejecuciones extrajudiciales y desapariciones ilegales y forzadas. El informe atribuía a las fuerzas paramilitares la comisión de numerosos homicidios de líderes sindicales, y aunque agregaba que tales crímenes disminuyeron en un 25 por ciento con relación al año anterior, daba cuenta al mismo tiempo de las dificultades de los órganos judiciales para determinar las responsabilidades, lo que generaba un clima de impunidad. Asimismo, el informe destacaba que si bien resultaba importante el desarrollo de un programa de protección para los líderes sindicales, persistían denuncias acerca de su efectividad, debido a los escasos recursos asignados y a la no participación de las organizaciones sindicales en su gestión. Es importante anotar que, tanto en lo referido a la violencia sindical como a otras preocupaciones relacionadas con la legislación sindical y el derecho de negociación colectiva, el informe recurre a información de la Escuela Nacional Sindical-ENS (ONG afín a las organizaciones sindicales de Colombia) y a los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Por lo demás, el mencionado informe también hace hincapié en la gravedad de los casos de violencia y la discriminación social contra mujeres y población indígena, la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y las peores formas de trabajo infantil, que incluyen prostitución infantil y uso de niños en el conflicto interno.

En este caso, en lo central y a diferencia de lo ocurrido con Perú, las preocupaciones esenciales de los Estados Unidos de Norteamérica –que estaban enfocadas en la violencia sindical en Colombia- coincidían con los



temas que dominaban la agenda laboral interna pues, a pesar de los progresos en algunos indicadores laborales (OIT 2005), al año 2003 y 2004 el número de homicidios y violaciones graves a los derechos humanos de sindicalistas constituían el problema central que enfrentaba al Gobierno con las organizaciones sindicales, que incluso acusaban a la gestión de Uribe de estigmatizar la actividad de los sindicalistas y realizar declaraciones hostiles que vinculaban a tales organizaciones con grupos armados (ENS 2004).

Otros temas que adquirirían mayor importancia en la segunda etapa del proceso de negociación, también habían empezado a destacar dentro de la agenda laboral interna colombiana a inicios de estas negociaciones. En el año 2002, como resultado de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al primer Gobierno de Uribe para la renovación de la administración pública, se dispuso la fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el Ministerio de Salud y como resultado de ello la creación del Ministerio de la Protección Social, hecho que fue percibido como una señal de debilitamiento de la institucionalidad laboral y muestra de desinterés del Gobierno de Uribe en los temas laborales. A esto se sumaba el problema del uso de contratos para la provisión de trabajadores mediante cooperativas de trabajo asociado y sus efectos perjudiciales en la actividad sindical, que también conformó un asunto recurrente en la agenda laboral interna colombiana y que más adelante destacaría como tema de preocupación para los Estados Unidos de Norteamérica.

Es importante mencionar que algunos de los aspectos laborales resaltados en los informes citados no sólo constituyeron temas de preocupación a tratar en el marco de la negociación sino que conformaron tempranos condicionamientos para su inicio. Así, cuando en noviembre de 2003 el secretario de Comercio de los Estados Unidos, Zoellick, informó públicamente y en compañía de representantes de los países andinos la voluntad de los Estados Unidos de negociar un tratado de libre comercio e inversión, también precisó que el Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia debían realizar progresos en una serie de temas, y, más en concreto, desarrollar esfuerzos para asegurar una solución justa y expedita a una serie de disputas que involucran a empresas estadounidenses. En el caso de Perú, en marzo de 2004, luego de sostener reuniones con los miembros de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) y de los portavoces del Departamento de Agricultura, el Departamento de Comercio, el Departamento de Trabajo, el Departamento de Estado y el Departamento del Tesoro norteamericano, el Ministro de Comercio Exterior de Perú, a la vez que manifestó su confianza de que en mayo inicien oficialmente las negociaciones, dio cuenta también de la resolución de algunos de los litigios judiciales pendientes con empresas norteamericanas, según declaraciones efectuadas al diario La República (La República 2004).

Ahora bien, en lo que refiere propiamente al proceso negociador, la propuesta trabajada en la mesa laboral (que como hemos señalado se basaba en el texto aprobado con Chile con algunas modificaciones) se estructuraba en base a cuatro temas: i) la obligación de que la legislación de las partes

promueva los derechos fundamentales en el trabajo contenidos en la Declaración de la OIT de 1998 y que cualquier reforma no los menoscabe; ii) la obligación de garantizar el cumplimiento de las leyes (entendidas como aquéllas referidas a los derechos mencionados en la Declaración y a las condiciones aceptables de trabajo) y de remediar los incumplimientos que pudiesen afectar el comercio entre las partes; iii) la obligación de asegurar la efectividad de las garantías procesales básicas; y iv) el establecimiento de un marco institucional para la gestión y seguimiento de los compromisos de cooperación y mejorar las capacidades para el cumplimiento del tratado.

Sobre la base de este esquema, las propuestas de los países andinos consistieron en modificar algunos apartados del texto ofrecido por los Estados Unidos de Norteamérica. La más importante de las modificaciones solicitadas por estos países se relacionó con la inclusión expresa del principio de “eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación” dentro del listado de los “derechos laborales internacionalmente reconocidos” del capítulo. Ciertamente, con la expectativa de obtener algún nivel de protección para los trabajadores migrantes andinos en los Estados Unidos de Norteamérica, los países alegaban que siendo la no discriminación en materia laboral uno de los derechos fundamentales en el trabajo consagrados en la Declaración de la OIT de 1998, no podía obviarse su mención expresa en el texto del capítulo laboral. Para los Estados Unidos de Norteamérica, en cambio, la mención expresa a la no discriminación en el empleo no resultaba posible simplemente porque la TPA (su ley marco para las negociaciones) no admitía concesiones de ningún

tipo. Con esto, la discusión fue zanjada y el agregado propuesto por los países andinos quedó descartado.

Otro tema que suscitó algún nivel de debate fue el de los mecanismos de cooperación laboral, en los que la discusión se centró en la temática que dicha cooperación debía abarcar. En tanto en la propuesta de los Estados Unidos la cooperación debía circunscribirse a fortalecer las capacidades en los temas específicos que eran objeto del capítulo laboral del tratado, la propuesta de los países andinos postulaba que la cooperación debía destinarse también a aspectos institucionales generales, relacionados de manera indirecta con los temas involucrados en el Tratado. En este punto, se logró una fórmula intermedia que satisfizo a las partes. Más allá de estos temas, la mesa laboral no ofreció mayores debates.

Finalmente, los textos de los capítulos laborales aprobados en esta primera etapa para Perú y Colombia fueron idénticos. El cuadro que sigue detalla los compromisos específicos asumidos por la partes.

**Cuadro 1**

**Obligaciones establecidas en el capítulo laboral de los Tratados de Libre Comercio de Perú y Colombia con los Estados Unidos, alcanzadas en la primera etapa de la negociación.**

<p><b>En materia de legislación</b></p>	<p>Obligaciones de medios que consisten en “procurar” que la legislación reconozca y proteja los compromisos asumidos con la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, que sea consistente con los “derechos laborales internacionalmente reconocidos” y que la mejore en dicho sentido. Los derechos internacionalmente reconocidos refieren a: i) el derecho de asociación; b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; d)</p>
---	---

	<p>protecciones laborales para niños y menores, incluyendo una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacional.</p> <p>Obligación de resultados que consiste en no debilitar o reducir la protección de la legislación laboral interna en lo referido a los “derechos laborales internacionalmente reconocidos”, como medio para promover el comercio o la inversión.</p>
<b>En materia de cumplimiento de la legislación</b>	<p>Obligación de resultados que consiste en no dejar de aplicar la legislación laboral por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente que afecte el comercio entre las partes;</p> <p>Obligación de resultados que consiste en no debilitar o reducir la aplicación de los “derechos laborales internacionalmente reconocidos” como medio para promover el comercio o la inversión.</p>
<b>En materia de garantías procesales</b>	<p>Obligación de resultados que consiste en implementar garantías procesales básicas que incluyen acceso a tribunales, procedimientos justos y con costos y plazos razonables, revisión de los pronunciamientos de los tribunales, y tribunales imparciales; y una obligación de medios consistente en procurar el conocimiento de la legislación laboral.</p>
<b>Gestión del tratado y cooperación</b>	<p>Se crea el “Consejo de Asuntos Laborales” y el “Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades”. Asimismo, se prevé un “Mecanismo de Consultas Laborales Cooperativas” que de no solucionar un problema relativo al cumplimiento o aplicación de la legislación laboral puede reconducirlo a los canales de solución de controversias del tratado.</p>

Elaboración propia con base en los textos de los capítulos laborales de los tratados de libre comercio suscritos por Perú, Colombia y los Estados Unidos.

Tres aspectos resaltan en este primer texto logrado. En primer lugar, la debilidad de los compromisos asumidos con relación a la legislación, aspecto en el cual se configuran obligaciones de medios y no de resultados; que vinculan a las partes únicamente a “procurar” (o, realizar esfuerzos para lograr) la compatibilidad de las normas nacionales con los principios y derechos fundamentales. Aunque sí se contempla una obligación de resultados referida a la no regresión de la legislación, ésta, leída en conjunto con las obligaciones de medios, configuran un panorama en el que las deficiencias legislativas con

relación a los derechos fundamentales podían persistir a pesar de los efectos negativos que esto podía tener en las condiciones de trabajo.

En segundo lugar, las limitaciones de las obligaciones referidas a asegurar el cumplimiento de legislación laboral, que se circunscriben únicamente a los incumplimientos referidos a los derechos fundamentales que puedan poner en peligro el comercio entre las partes.

En tercer lugar, la anotada debilidad de los compromisos asumidos es más notoria aun si se observa que con la sola excepción de las obligaciones referidas al cumplimiento de la legislación, ningún otro apartado del capítulo podía dar lugar a una controversia entre las partes que pudiera culminar en sanciones económicas o comerciales.

Una vez concluida esta primera etapa de la negociación y logrado el texto del capítulo laboral, la frecuencia y potencia con la que se expresaron las preocupaciones con relación a los asuntos laborales se incrementó notoriamente.

La acción coordinada de los sindicatos colombianos con las organizaciones sindicales norteamericanas, se plasmó en pronunciamientos conjuntos y en la elaboración de documentos que daban cuenta de las violaciones a los derechos fundamentales, que luego sirvieron de base para la labor de incidencia ante la opinión pública norteamericana y los aliados de la AFL-CIO en el Congreso norteamericano. Por ejemplo, en el año 2006 la AFL-CIO y el Centro de Solidaridad Internacional (Organización no Gubernamental promovida por la AFL-CIO) presentaron el informe “The Struggle for Worker

Rights in Colombia” que reportaba información acerca de la deficitaria situación de los derechos laborales y en especial de las graves violaciones de los derechos sindicales; en este último caso tomando como base información de la ENS de Colombia, los Informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT. En el mismo sentido, diversas ONGs locales e internacionales vinculadas a la defensa de los derechos humanos desarrollaron acciones de incidencia o aportaron información respecto del tema laboral, entre otras, la ENS de Colombia, Human Rights Watch, el Centro de Solidaridad, American Friends Service Committee, la Asociación pro Derechos Humanos-APRODEH y el Programa Laboral de Desarrollo-PLADES de Perú.

En noviembre del año 2005, veinticuatro congresistas norteamericanos dirigieron una carta al USTR en la que manifestaron sus preocupaciones con relación a los acuerdos logrados. Estas preocupaciones se centraban en tres temas: los planteamientos formulados por los negociadores en materia agrícola, que bajo su parecer, entraban en contradicción con la política antidrogas y de desarrollo alternativo del gobierno norteamericano; los planteamientos en materia de propiedad intelectual, que ponían en peligro el acceso a medicinas asequibles para los más pobres en la región andina; y, las leyes laborales y su cumplimiento en la región andina. En este último aspecto, la carta destaca la alta incidencia de asesinatos a sindicalistas y la persistencia de otras violaciones a la libertad sindical en Colombia, que en la mayor parte de los casos quedaban impunes; y las violaciones a los derechos laborales en Ecuador, en particular, a la libertad sindical y el uso extendido del trabajo

infantil en la industria bananera puesto en evidencia por un informe de Human Rights Watch en el 2002. Estas preocupaciones conducían a los congresistas norteamericanos que suscribían la misiva a preguntarse si realmente el tratado comercial tenía aptitud para promover el desarrollo económico en la región andina y generar nuevas oportunidades en Estados Unidos de Norteamérica, o si, por el contrario, el tratado generaría más desempleo, inseguridad, y crimen.

Por otro lado, el Comité Consultivo Laboral para las Negociaciones Comerciales y Políticas, conformado por profesionales que representaban diversos intereses y puntos de vista con relación al tratado de libre comercio y cuya labor se encuentra fundada en el propio TPA, expidió sucesivos informes en los que dio cuenta de serios problemas laborales en Perú y Colombia. Para el caso del Perú, el citado informe destacaba que ni la legislación ni los medios para garantizarla aseguraban la efectividad de los derechos fundamentales en el trabajo, cuestión que, según el informe, había sido verificada por la OIT y que persistía a pesar de los compromisos manifestados por el Gobierno de incorporar disposiciones más enérgicas sobre los derechos de los trabajadores en el texto del tratado. Asimismo, el informe indicaba que las disposiciones laborales del tratado suscrito carecían de aptitud para proteger adecuadamente los derechos humanos fundamentales de los trabajadores de ambos países y representaba un retroceso respecto del tratado de libre comercio con Jordania e, incluso, respecto de los programas de preferencias comerciales unilaterales que ya se aplicaban al Perú. En tal sentido, agregaba el Comité que si bien no se oponía a la expansión del comercio con el Perú, sí resultaba necesario garantizar que el tratado comercial promoviese los intereses de las personas



que trabajan y beneficiase a las economías de ambos países (USTR 2006). En el caso de Colombia, en cambio, al mismo tiempo que se señalaba que no se encuentran garantizados los derechos fundamentales y en especial las libertades sindicales, sin que las disposiciones laborales del tratado contribuyan a paliar esta grave situación, la Comisión recomendaba al Presidente de los Estados Unidos no suscribir el tratado comercial dado que no se satisfacía las normas mínimas que rigen la elección de los socios comerciales, que tienen como condición básica el respeto por el imperio de la ley y los derechos humanos. El mencionado informe culminaba señalando que, dado que el propio gobierno colombiano ha cometido o es cómplice de la comisión de violaciones graves de los derechos humanos, de suscribirse el tratado y ser remitido al Congreso en su forma actual, éste debería rechazarlo y, a la vez, debería enviarse un enérgico mensaje al Departamento de Comercio en el que se indique que Estados Unidos Norteamérica no debe negociar tratados comerciales con gobiernos que muestran tan poca consideración por el Estado de Derecho y la situación de los derechos humanos (USTR 2006).

Como puede verse, en este último tramo de la primera etapa las preocupaciones referidas a los asuntos laborales se volvieron más nítidas y dejaron apreciar dos posturas: las de los sindicatos y ONGs que referían a la deficitaria situación laboral de los países andinos y cuestionaban la conveniencia de la firma del tratado dado que la magnitud de los déficits conllevaría al incumplimiento de las condiciones generales exigidas por la TPA; y, la postura del Comité Consultivo Laboral para las Negociaciones Comerciales y Políticas, que referían a la poca aptitud del capítulo laboral para

garantizar las condiciones establecidas por el TPA debido a la debilidad de los compromisos asumidos por las partes con relación a los temas laborales. En esta segunda postura no se cuestiona la viabilidad del tratado sino la intensidad de los compromisos asumidos y su incapacidad para promover reformas que mejoren la situación laboral de las contrapartes.

Resulta notoria la desconexión entre la posición de los negociadores norteamericanos en el capítulo laboral y las preocupaciones manifestadas por actores estatales y no estatales desde inicios de la negociación hasta el logro del primer texto del tratado. Tal desconexión quizá pueda ser explicada por la extrema confianza de Bush de que una negociación conforme a los términos del TPA garantizaría la aprobación inmediata del tratado por parte del Congreso, más aún con una mayoría republicana. Sin embargo, lo acontecido al finalizar esta primera etapa de las negociaciones sugería que, cualquiera fuese el resultado de las elecciones parlamentarias que se avecinaban, los tratados no serían aprobados sin que se atiende de alguna forma a las preocupaciones laborales manifestadas a lo largo del proceso.

### **2.3. La segunda etapa de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio e Inversión y la aparición de los “condicionamientos” en materia laboral impuestos por los Estado Unidos**

En noviembre de 2006 las elecciones que renovaron el Congreso norteamericano configuraron una nueva mayoría favorable del Partido

Demócrata. Este nuevo escenario, que planteó más claramente al presidente Bush la posibilidad de que los tratados no se aprueben por el Congreso (SELA 2011), se convertiría en un factor decisivo para que en el año 2007 se reabriese el proceso negociador con el objeto de, entre otras, atender a las preocupaciones manifestadas con relación a los temas laborales.

El 10 de mayo de 2007 representantes demócratas del Congreso norteamericano y el gobierno de Bush suscribieron un Acuerdo mediante el cual se dispuso introducir ajustes en los términos de los tratados suscritos con Colombia y Perú –y también Panamá y Corea del Sur- con el objeto de reforzar las disposiciones relativas a los derechos laborales, la protección del medio ambiente y otros temas, lo que viabilizaría su aprobación por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

En lo que respecta de manera específica a las cuestiones laborales, el Acuerdo señalaba que los nuevos textos debían contener compromisos más intensos que obliguen a los países a adoptar, mantener y hacer cumplir, en sus leyes y en la práctica, las normas laborales establecidas en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, incluyendo la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, y que las violaciones de dichas normas estarían sujetas a los procedimientos de solución de controversias del tratado. Además de ello, si bien el Acuerdo estableció que las nuevas disposiciones debían ser incluidas en todos los tratados pendientes de aprobación por el Congreso, se introdujo una excepción en base a la cual era posible aplicar sólo algunas de las modificaciones a

ciertos tratados, dependiendo de las circunstancias específicas de cada socio negociador (SELA 2007).

En los Estados Unidos de Norteamérica, el Acuerdo del 10 de mayo de 2007 produjo reacciones de diverso tipo entre los actores externos a la negociación. Algunos sectores favorables al libre comercio manifestaron su satisfacción porque el Acuerdo y las modificaciones que planteaba harían posible la aprobación de los tratados en el Congreso norteamericano. En cambio, la AFL-CIO manifestó que si bien el acuerdo representaba un avance con relación a los derechos de los trabajadores y el medio ambiente, había que esperar los textos finales de los tratados (SELA 2007). Entre algunos congresistas norteamericanos se advirtieron distintos niveles de aceptación o rechazo al esquema modificadorio propuesto. Así, en una comunicación dirigida el mismo 10 de mayo a la Representante de Comercio Exterior del gobierno norteamericano, algunos congresistas demócratas manifestaron que la situación de Colombia era distinta a la de Perú, dado que la violencia contra los representantes sindicales resultaba extremada, sistemática y persistente, y los niveles de impunidad crecientes (SELA 2007). Con ello, empezó a vislumbrarse la posibilidad de que se impongan condicionamientos diferenciados a Perú y Colombia y de que se desarrollen estrategias separadas para lograr la aprobación final del Congreso norteamericano.

En el Perú, a pesar de las declaraciones de la Ministra de Comercio Exterior del Perú en el diario Perú 21, en las que inicialmente manifestó la negativa del gobierno peruano a renegociar el tratado y modificar la legislación

laboral a pedido de los Estados Unidos (Perú 21 2007), el Acuerdo del 10 de mayo y la renegociación del texto acordada entre los demócratas y Bush fueron aceptadas. En el mes de mayo, es decir, apenas conocida la decisión de la potencia de proponer reformas, el Gobierno peruano anunció que se realizarían enmiendas al texto del tratado con el objeto de que éste sea ratificado por el Congreso estadounidense a la brevedad. De hecho, las reformas al capítulo laboral propuestas por los Estados Unidos fueron acordadas sin discusión en una única y corta ronda de negociaciones, que concluyó el 27 de junio de 2007 (Entrevista a Soto Barba, Aurelio, Miembro negociador por parte del Perú de la Mesa Laboral del tratado de libre comercio con Estados Unidos de Norteamérica: 15.04.2015), fecha en la cual el Congreso peruano aprobó el texto definitivo del tratado con enmiendas en los capítulos laboral, medioambiental, propiedad intelectual e inversión. Sin embargo, aún restaba la aprobación del texto por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

En agosto de 2007 Charles Rangel, congresista que presidía la Comisión de Medios y Arbitrios, Sander Levin y Allyson Schwartz, parlamentarios demócratas y principales portavoces de las preocupaciones laborales y ambientales, visitaron el Perú con el objeto de sostener reuniones con representantes del gobierno, parlamentarios peruanos, gremios empresariales, sindicales y organizaciones de la sociedad civil para conocer de manera directa la situación laboral en el Perú y todo lo relacionado con la firma del tratado comercial. Como resultado de las conversaciones sostenidas con los representantes del Gobierno peruano, se definieron un conjunto de aspectos no directamente vinculados al texto del tratado, pero que serían

objeto de reformas normativas y acciones inmediatas por parte del Gobierno peruano. En materia laboral, estos aspectos se resumían en ocho compromisos relacionados al uso de los contratos temporales y de terceras empresas en desmedro de la actividad de los derechos sindicales, el fortalecimiento de la fiscalización en materia de discriminación en el empleo, las limitaciones al derecho de huelga y la modificación unilateral de los acuerdos entre trabajadores y empleadores. La decisión del Gobierno peruano de llevar a cabo esas reformas fue asumida por los Estados Unidos de Norteamérica como una clara señal de la disposición del Gobierno peruano a realizar mejoras en la legislación y la práctica que facilitarían finalmente la aprobación del tratado de por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica. Los compromisos asumidos fueron hechos públicos mediante una comunicación de Rangel y Levin dirigida a los representantes demócratas ante el Congreso en setiembre de 2007, en la que los mencionados congresistas norteamericanos señalaron lo siguiente:

“...hemos mantenido conversaciones con el Perú sobre la implementación de estas obligaciones, incluyendo una reunión con el presidente peruano Alan García en el mes de agosto. En dicha reunión, el presidente García calificó al TLC enmendado como un “Nuevo Pacto” que asegurará que los trabajadores se beneficien de la expansión del comercio, y anunció su firme compromiso de cambiar el marco legal peruano en un número de áreas clave, para que la legislación peruana se adecúe a las obligaciones del TLC (...) Durante las siguientes semanas hemos seguido trabajando con representantes del gobierno peruano en la implementación de los cambios anunciados, habiendo concluido las conversaciones la semana pasada (...) Con dichos cambios y el TLC, los Estados Unidos cuenta con un marco para que el Perú cumpla con los estándares laborales internacionales básicos. Los demócratas de la Cámara de Representantes nos unimos para oponernos al TLC entre los Estados Unidos y Centroamérica precisamente porque tal acuerdo no incorporaba

los derechos básicos de los trabajadores como instrumento clave para extender los beneficios de la apertura comercial. Ese no es el caso del TLC-Perú, el cual incluye los estándares laborales internacionales por los que hemos estado luchando” (López 2007: 79).

De acuerdo al diario La República, el 08 de setiembre de 2007 la Ministra de Trabajo del Perú viajó a Washington y sostuvo reuniones con Rangel y Levin con el objeto de despejar las dudas sobre los alcances de las leyes laborales peruanas. La misma fuente, revela que del 12 al 15 de setiembre del mismo año, el Secretario de Comercio de los Estados Unidos de Norteamérica, Carlos Gutiérrez, junto con una delegación de congresistas visitaron Perú y Colombia para reunirse con representantes gubernamentales, empresariales, laborales y de la sociedad civil. El objetivo de estas entrevistas fue recoger sus impresiones sobre la función y los cambios que representarían para cada país los tratados comerciales (La República 2007).

Configurado este panorama favorable al tratado de libre comercio con el Perú, el 27 de septiembre de 2007 el presidente Bush remitió al Congreso de su país el texto del Tratado solicitando su pronta aprobación. El 4 de octubre el tratado fue aprobado en el Comité de Finanzas del Senado y el 8 de octubre por la Cámara de Representantes con 285 votos a favor y 132 en contra. Finalmente, el 31 de octubre el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara dio luz verde al tratado y el 04 de diciembre el Senado de Estados Unidos de Norteamérica otorgó la aprobación definitiva.

Entretanto, el tratado con Colombia enfrentaba mayores obstáculos. Al igual que en el caso de Perú, el texto del capítulo laboral fue objeto de renegociación en los términos del Acuerdo de 10 de mayo de 2007; ello, a pesar de que en el caso de Colombia un importante sector de los representantes demócratas había anticipado que, de ser remitido el Tratado al Congreso, no lo aprobarían incluso en su versión revisada. A esta posición contraria se sumaba una fortalecida labor de incidencia de las organizaciones sindicales colombianas y norteamericanas y ONGs que, animadas por la nueva mayoría demócrata en el Congreso norteamericano, mediante diversas acciones y comunicaciones exhortaron a los congresistas a no aprobar el tratado en atención a la persistente violencia antisindical. En la misma línea, los informes del Departamento de Estado sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, aunque reportaban mejoras poco significativas, seguían dando cuenta de la gravedad de la situación de los sindicalistas y el clima de impunidad, las afectaciones a los derechos fundamentales en el trabajo y la precarización del empleo, sobre todo, por el uso de la figura de cooperativas de trabajo asociado.

A pesar de la creciente oposición, el 08 de abril de 2008 Bush remitió el texto del tratado comercial al Congreso. La respuesta de la mayoría demócrata fue “congelar”, a través de diversas maniobras parlamentarias, la revisión del tratado por la vía rápida, en lo que fue catalogado como *“la votación más marcadamente partidista sobre un asunto comercial en la Cámara de Representantes durante la era moderna”* (SELA 2011: 4). Estos hechos motivaron que el asunto no fuera tratado por el Congreso en lo que restó de la



administración Bush. El 14 de abril de 2008, Bush admitió públicamente que el tratado de libre comercio con Colombia estaba "muerto", a menos que la Cámara de Representantes programe una votación para aprobarlo, cosa que no ocurrió.

Las elecciones en los Estados Unidos de Norteamérica y el triunfo de Barack Obama en el 2009 plantearon nuevas expectativas de aprobación para Uribe, quien en el marco de la V Cumbre de las Américas, llevada a cabo entre el 17 y 19 de abril de 2009, instó al Presidente Obama a que solicitara al Departamento de Comercio buscar un camino para abordar los asuntos pendientes que rodeaban el tratado de libre comercio con Colombia. No obstante, recién desde el año 2010, cuando ya Uribe había sido sucedido por Juan Manuel Santos y los republicanos habían recobrado el control de la Cámara de Representantes, el gobierno norteamericano retomó el tratado de libre comercio pendiente con Colombia, planteando la necesidad de complementarlo con compromisos adicionales (fuera del texto del tratado) y distintos a los asumidos en el capítulo laboral.

El 07 de abril de 2011 Colombia y Estados Unidos, con participación de la OIT, suscribieron el "Plan de Acción Laboral", documento mediante el cual el Gobierno colombiano manifestó su compromiso continuo de proteger los "derechos laborales internacionalmente reconocidos" a los que alude el tratado comercial, prevenir la violencia contra los líderes sindicales, y enjuiciar a los autores de esos actos violentos. Asimismo, y entre otros temas, el Gobierno se comprometió a crear del Ministerio de Trabajo (que había sido fusionado en el

año 2002 -durante el primer Gobierno de Uribe- con el Ministerio de Salud dando lugar al Ministerio de Protección Social); establecer sanciones penales a los empleadores que atenten contra el derecho de asociación y de negociación colectiva; prohibir el uso indebido de cooperativas de trabajo asociado o cualquier otra forma de relación que afecte derechos laborales; establecer un régimen para impedir que las empresas de servicios temporales sean usadas para vulnerar los derechos laborales; ampliar la cobertura del programa de protección para dirigentes sindicales a activistas sindicales, personas con la expectativa seria y real de sindicalizarse y personas que han dejado de ser sindicalistas o que están bajo amenaza debido a sus actividades sindicales. Además, el Plan incluyó la cooperación, asesoramiento y asistencia técnica de la OIT en la aplicación de las medidas contempladas.

Cabe anotar que, aunque catalogado como un avance, el Plan de Acción no zanjó del todo las controversias laborales con relación al tratado comercial y, por el contrario, abrió dos nuevos flancos de discusión en el Congreso norteamericano: el primero, relacionado con la voluntad real del Gobierno colombiano de implementarlo; y el segundo, con su condición jurídica respecto del capítulo laboral, pues en tanto los republicanos lo consideraban una herramienta satisfactoria pero separada del tratado comercial, los demócratas sostenían que el Plan de Acción debía incorporarse al tratado como parte de la definición de “legislación”, quedando su aplicación garantizada por las vías que se contemplaban en su texto (SELA 2011).

El 28 de junio de 2011 el presidente Obama envió al Congreso norteamericano el texto del tratado con Colombia. El 7 de julio del mismo año, los Comités de Comercio de la Cámara de Representantes y el Senado aprobaron el tratado de libre comercio entre Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica, que fue suscrito por la presidente Obama el 21 de octubre de 2011 junto con los acuerdos comerciales de Corea del Sur y Panamá.

Es preciso agregar que, a pesar que su ratificación se concretó 5 años después de la conclusión del texto renegociado, la ruta del tratado de libre comercio entre Colombia y Estado Unidos no culminó con su aprobación por el Senado norteamericano. En enero de 2012, congresistas demócratas, sindicalistas norteamericanos y colombianos y ONGs solicitaron aplazar su entrada en vigor hasta que Colombia cumpla con el Plan de Acción Laboral suscrito en el 2011. Las controversias se recondujeron entonces al tema del grado de cumplimiento del Plan que en opinión del Ministerio de Trabajo colombiano era satisfactorio, y, en opinión de los opositores, resultaba deficitario, dado que persistían las graves violaciones de derechos sindicales. En febrero del mismo año, el Departamento de Trabajo de Estados Unidos de Norteamérica anunció el desembolso de dos millones de dólares para que la OIT asista a Colombia en la aplicación del Plan de Acción Laboral. Recién el 15 de abril de 2012 Obama y Santos anunciaron oficialmente en Cartagena de Indias la entrada en vigor del tratado comercial entre ambos países desde el 15 de mayo del mismo año.

De todo lo anotado puede apreciarse que esta segunda etapa del proceso de negociación de los tratados comerciales tuvo dos consecuencias relacionadas. La primera fue la aplicación de enmiendas al capítulo laboral originalmente negociado que, en lo central y tal como puede verse en el cuadro que sigue, reforzaron las obligaciones asumidas por las partes con relación a la legislación laboral transformando obligaciones de medios en obligaciones de resultados; incluyeron explícitamente a la igualdad y no discriminación como parte de los “derechos laborales internacionalmente reconocidos”; y, establecieron que los incumplimientos de cualquier apartado del capítulo laboral podrían ser reconducidos al mecanismo de solución de controversias del propio tratado, con lo que, al menos, según su texto, estos podrían dar lugar a la aplicación de sanciones comerciales.

**Cuadro 2**

**Enmiendas a las obligaciones establecidas en el texto de los TLC de Perú y Colombia con los Estados Unidos**

Materia	Texto original	Enmiendas
<b>En materia de legislación</b>	Obligaciones de medios que consisten en “procurar” que la legislación reconozca y proteja los compromisos asumidos con la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, que sea consistente con los “derechos laborales internacionalmente reconocidos” y que la mejore en dicho sentido. Los derechos internacionalmente reconocidos refieren a: i) el derecho de asociación; b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; d) protecciones laborales para niños y	Obligaciones de resultados que consisten en asegurar que la legislación reconozca y proteja los compromisos asumidos con la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, que sea consistente con los “derechos laborales internacionalmente reconocidos” y que la mejore en dicho sentido. Los derechos internacionalmente reconocidos refieren a: i) el derecho de asociación; b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; d) la

	menores, incluyendo una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacional.	prohibición de la discriminación en el empleo y la ocupación; e) protecciones laborales para niños y menores, incluyendo una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y f) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacional.
<b>En materia de cumplimiento de la legislación</b>	Obligación de resultados que consiste en no dejar de aplicar la legislación laboral por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente que afecte el comercio entre las partes.	No hay enmiendas
<b>En materia de no regresión</b>	Obligación de resultados que consiste en no debilitar o reducir la protección de la legislación laboral interna ni su aplicación en lo referido a los “derechos laborales internacionalmente reconocidos” como medio para promover el comercio o la inversión.	No hay enmiendas
<b>En materia de garantías procesales</b>	Obligación de resultados que consiste en implementar garantías procesales básicas que incluyen acceso a tribunales, procedimientos justos y con costos y plazos razonables, revisión de los pronunciamientos de los tribunales, y tribunales imparciales; y una obligación de medios consistente en procurar el conocimiento de la legislación laboral.	No hay enmiendas
<b>Cumplimiento y supervisión del tratado</b>	Se crea el “Consejo de Asuntos Laborales” y el “Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades”. Asimismo, se prevé un “Mecanismo de Consultas Laborales Cooperativas” que de no solucionar un problema relativo al cumplimiento o aplicación de la legislación laboral puede reconducirlo a los canales de solución de controversias del tratado.	Se puede reconducir al mecanismo de solución del tratado cualquiera de las obligaciones del capítulo laboral.

Elaboración propia con base en los textos consignados en el portal web del MINCETUR

Cabe anotar que, a pesar de que el Acuerdo de 10 de mayo de 2007 admitía la posibilidad de que la situación específica de un país justificase diferencias en los capítulos laborales y no obstante las notorias diferencias entre las situaciones de Perú y Colombia, las enmiendas acabaron siendo las mismas para ambos países con lo que el texto final de los capítulos laborales de Perú y Colombia continuó siendo idéntico.

La segunda consecuencia de esta segunda etapa del proceso de negociación la constituyen el surgimiento de los condicionamientos en materia laboral, esto es, las medidas impuestas por los Estados Unidos a sus contrapartes negociadoras como requisito para la aprobación de los tratados por parte de su Congreso, y que expresan una asimetría radical entre las partes en la negociación del tratado y en otros planos de las relaciones internacionales.

A diferencia de lo ocurrido en la primera etapa de la negociación, en la que diversos actores manifiestan sus objeciones, reparos o expectativas con relación a la suscripción de un tratado de libre comercio e Inversión, basados en la deficitaria situación laboral en Perú y Colombia en lo que refiere a los estándares laborales fundamentales; los condicionamientos surgidos en la segunda etapa de la negociación toman la forma de compromisos concretos asumidos por Perú y Colombia ante la potencia y a instancia de esta, que apuntarían a hacer viable el capítulo laboral del tratado, generando, bajo la perspectiva de los Estados Unidos de Norteamérica, un escenario favorable para su cumplimiento.

Como es lógico, los condicionamientos impuestos por la potencia fueron de distinta magnitud y se expresaron a través de diversos mecanismos informales o formales, dependiendo de la menor o mayor gravedad de la situación laboral en cada país.

En el caso de Perú, los condicionamientos se recondujeron a través de un compromiso verbal del Gobierno de llevar a cabo determinadas acciones y reformas normativas; compromiso que fue hecho público por los congresistas Rangel y Levin al dirigir en setiembre del año 2007 una misiva a sus colegas demócratas de la Cámara de los Representante, dando cuenta de los “ofrecimientos” hechos por el Gobierno peruano. En cambio, dada la situación de Colombia, en su caso los condicionamientos requirieron un mayor grado de formalidad y dieron lugar a la suscripción del Plan de Acción Laboral del año 2011 por los presidentes de Colombia y Estados Unidos.

En ambos casos, se trata de acciones específicas relacionadas con aspectos normativos y no normativos, cuya ejecución en condiciones normales dependería de la voluntad concreta de cada país, pero que en este caso fueron definidas en gran medida por los Estados Unidos de Norteamérica, bajo la afirmación de que ello haría posible la aprobación del tratado por el Congreso.

Sin perjuicio de la reseña formulada párrafos arriba sobre el contenido de los condicionamientos para cada país, el estudio más detallado de los mismos corresponderá al siguiente capítulo (apartado 3.2) como parte del análisis del rol de la OIT en el proceso.

### CAPÍTULO 3

#### LOS CONDICIONAMIENTOS EN MATERIA LABORAL Y SU INFLUJO EN LA RELACIÓN DE PERÚ Y COLOMBIA CON LA OIT

En el capítulo anterior hemos visto cómo a lo largo del proceso de negociación de los tratados de libre comercio e inversión entre Perú y Colombia con los Estados Unidos de Norteamérica los asuntos laborales fueron adquiriendo relevancia y, de ser temas de “preocupación” expresados por diversos actores por fuera del proceso negociador, pasaron a convertirse en “condicionamientos” impuestos por la potencia a sus contrapartes para la aprobación y vigencia de los tratados. Corresponde ahora determinar en qué medida la atención dada por Perú y Colombia a estos condicionamientos condujo a estos países a modificar su relación con la OIT.

Para esto, en el primer subcapítulo, luego de revisar algunos aspectos generales de la estructura y funcionamiento de la OIT, determinaremos cuál era



la relación de Perú y Colombia con este organismo internacional con anterioridad a la formulación de los condicionamientos por parte de los Estados Unidos de Norteamérica; y, luego, en el segundo subcapítulo, estableceremos si los condicionamientos laborales impusieron algún cambio en la relación de estos países con la OIT.

### **3.1. La situación de Perú y Colombia con la OIT con anterioridad a la formulación de los condicionamientos**

Perú y Colombia son miembros de la OIT desde su fundación en el año 1919. Desde dicho año, ambos países participan con variable intensidad en la actividad normativa (objeto central de la Organización) y en las actividades de cooperación que esta desarrolla y que tienen como finalidad mejorar la capacidad de sus miembros para hacer efectivas las normas internacionales del trabajo.

La OIT es una agencia especializada del sistema de Naciones Unidas cuyos principales órganos son la Conferencia Internacional del Trabajo, asamblea que reúne anualmente a delegaciones de los Estados miembros conformadas por representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores; el Consejo de Administración, órgano ejecutivo que también tiene conformación tripartita; y, la Oficina Internacional del Trabajo, que actúa como secretaría técnica de la Organización.

En la estructura anotada destacan tres aspectos. En primer lugar, el carácter tripartito de los órganos principales de la OIT, hecho que la distingue de otras agencias del sistema de Naciones Unidas –conformadas por representaciones gubernamentales- y que determina que la adopción de las decisiones se base en el debate plural de actores con intereses opuestos (Bonet 2007, 98). En segundo lugar, el hecho que en muchos de los órganos tripartitos el número de representantes de los Gobiernos iguale a la suma de los representantes de los trabajadores y empleadores, con lo que queda claro que se otorga a los primeros una influencia preponderante en la adopción de decisiones (Bartolomei de la Cruz y Von Potobsky 1990). En tercer lugar, que en el Consejo de Administración, que como hemos lo hemos indicado es el órgano ejecutivo de la Organización, se reservan de manera permanente 10 de los 28 puestos gubernamentales a representantes de 5 países, denominados como “países de mayor importancia industrial”, entre los que se encuentra Estados Unidos (Bartolomei de la Cruz y Von Potobsky 1990: 10).

Estos tres aspectos indican que, aunque resulta claro que la estructura de la OIT se basa en el tripartismo y favorece el debate plural, no deja de reconocerse el importante papel que juegan los Gobiernos en el proceso de adopción de decisiones y, sobre todo, el rol que desempeñan los Gobiernos preponderantes en el actual mundo multipolar, a los que se reconoce presencia permanente en el órgano ejecutivo. Sin embargo, el hecho que en la práctica buena parte de las normas y otras decisiones relevantes de la Organización se hayan adoptado con el voto unánime de los representantes de los Gobiernos,

trabajadores y empleadores, ha restado notoriedad al pragmatismo que revela su estructura.

La participación de los Estados miembros en la actividad normativa de la OIT comprende la elaboración de normas internacionales del trabajo, que son objeto de consulta tripartita a través de cuestionarios antes de su discusión y aprobación en la Conferencia Internacional del Trabajo. Las normas internacionales del trabajo pueden ser Convenios y Recomendaciones. Los Convenios imponen obligaciones jurídicas a los Estados que los ratifican y las Recomendaciones establecen lineamientos sobre determinado tema y no requieren ser ratificadas. Ambos son considerados como estándares laborales universalmente aceptados y, una vez adoptados, deben de ser “sometidos” a las autoridades de cada país con competencias para hacer efectivo su contenido y para que, en el caso de los convenios, decida la ratifica o no de los estándares, con lo que se asume a nivel internacional el deber jurídico de cumplirlos (Bartolomei de la Cruz y Von Potobsky 1990).

Como puede verse, a pesar de ser aprobadas por acuerdo de las representaciones tripartitas que participan en la Conferencia, para vincular de manera efectiva a un Estado los Convenios deben ser ratificados siguiendo los respectivos procedimientos internos y la decisión comunicada a la OIT. Esto revela el alto nivel de voluntarismo de los mecanismos de producción normativa (Bonet 2007) y arroja como resultado obvio que no todos los Estados miembros se encuentren vinculados al mismo número ni a los mismos estándares laborales que la OIT adopta y promueve. Así, por ejemplo, de los 189

Convenios adoptados por la Organización hasta la fecha, el Perú ha ratificado setenta y cinco y Colombia sesenta y uno, ocupando respectivamente los puestos sétimo y décimo primero en la región en cuanto a número de convenios ratificados.

Ahora bien, como ha ocurrido con muchos aspectos de la institucionalidad global, la mundialización e intensificación del comercio mundial ha repercutido significativamente en la actividad normativa de la OIT.

Desde inicios de la década de los noventa se ha venido afirmando que la mundialización de la economía debe motivar a la OIT la renovación de sus estrategias de promoción de los estándares laborales y, más en concreto, la adopción de nuevos criterios para la elaboración de las normas y el desarrollo de la acción de control (OIT 1994). En particular, con base en la idea de que la proliferación de instrumentos normativos no necesariamente contribuye a que la Organización logre sus fines, los empleadores han promovido un enfoque “flexible” de la actividad normativa, en el que proponen que la producción de Convenios debe reservarse únicamente a los temas fundamentales y que se recurra con mayor frecuencia a instrumentos no vinculantes como las Declaraciones, sobre todo para resaltar y promocionar principios de gran importancia para la Organización (OIE 2000).

Justamente, con el objetivo de promocionar principios sustanciales para la Organización y a iniciativa de la representación de los empleadores, la Conferencia Internacional del Trabajo del año 1998 adoptó la “Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo”, instrumento de carácter

promocional que destaca la importancia y el carácter estratégico de cuatro principios laborales que ya venían siendo reconocidos en otros foros (Organización Mundial del Comercio, Pacto Mundial y OCDE) como estándares mínimos que todo Estado miembro debe garantizar en el proceso de mundialización por su sola pertenencia a la OIT y al margen de si ha ratificado o no los convenios relacionados con dichos principios. Al mismo tiempo, se seleccionaron dos convenios por cada uno de estos principios –aquellos que expresan su núcleo central- con el objeto de promover su ratificación a nivel global, fortalecer el control de su cumplimiento, e impulsar la cooperación técnica dirigida a garantizar su efectividad. En el cuadro que sigue, se presentan los principios y derechos fundamentales contenidos en la Declaración de 1998 y los convenios relativos a cada uno de ellos.

**Cuadro 3**

**Principios y Derechos Fundamentales y Convenios Fundamentales**

PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES	CONVENIOS FUNDAMENTALES
1. La libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva;	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Convenio núm. 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948)</li> <li>▪ Convenio núm. 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949)</li> </ul>
2. La eliminación del trabajo forzoso u obligatorio;	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Convenio núm. 29, sobre el trabajo forzoso (1930)</li> <li>▪ Convenio núm. 105, sobre la abolición del trabajo forzoso, (1957)</li> </ul>
3. La abolición del trabajo infantil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Convenio núm. 138, sobre la edad mínima (1973)</li> <li>▪ Convenio núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil (1999)</li> </ul>
4. La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Convenio núm. 100, sobre igualdad de remuneración (1951)</li> <li>▪ Convenio núm. 111, sobre la discriminación en</li> </ul>

	el empleo y ocupación (1958)
--	------------------------------

Elaboración propia con base en el Texto de la Declaración de 1998

En lo que corresponde a los objetivos de este trabajo conviene destacar que, aunque el punto ocho de la Declaración (que establece que ni las normas de trabajo ni la propia Declaración deben utilizarse con fines comerciales proteccionistas ni para cuestionar la ventaja comparativa de cualquier país) parece desvincular el comercio mundial y los objetivos de protección laboral, las estrategias de liberalización comercial seguidas por los Estados Unidos de Norteamérica, sí establecieron un nexo explícito entre la apertura comercial y el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, convirtiendo la observancia de la Declaración en condición explícita, primero para ser beneficiario de iniciativas unilaterales como Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), y luego para convertirse en contraparte en un tratado de libre comercio.

En lo que refiere a la ratificación de los ocho convenios fundamentales, al inicio de las negociaciones del tratado de libre comercio Perú había ratificado todos estos instrumentos. A Colombia solo le restaba la ratificación del Convenio núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, hecho que se produjo en el año 2005, es decir, en pleno proceso de negociación.

Resulta interesante anotar también que, además de ser el país de la región con menor número de convenios de la OIT ratificados (solo 14), a inicios de la negociación de los tratados, Estados Unidos de Norteamérica solo había

ratificado dos de los ocho convenios fundamentales, lo que en visión de los negociadores norteamericanos no contradecía el hecho que la Declaración fuese un referente de los compromisos contraídos por las partes en el capítulo laboral del tratado de libre comercio. En efecto, para los negociadores norteamericanos, dado que la observancia de los principios contenidos en la Declaración era una obligación de todo Estado por su sola pertenencia a la OIT, el cumplimiento de este instrumento no implicaba la ratificación de los convenios relativos a los principios a los que hacía referencia. En otras palabras, para los norteamericanos el capítulo laboral tomaba como referente los principios contenidos en la Declaración a cuya observancia todos los Estados se encontraban obligados por igual, lo que no conllevaba que las partes deban haber ratificado o tengan que ratificar los convenios fundamentales relativos a estos principios.

#### Cuadro 4

##### Ratificación de convenios OIT y convenios fundamentales por Perú Colombia y Estados Unidos

País	Año de ratificación de los convenios fundamentales								Total de convenios ratificados
	Libertad sindical		Trabajo forzoso		Trabajo infantil		Igualdad		
	87	98	29	105	138	182	100	111	
Perú	1960	1964	1960	1960	2002	2002	1960	1970	74
Colombia	1976	1976	1969	1963	2001	2005	1963	1969	61
Estados Unidos	NR	NR	NR	1991	NR	1999	NR	NR	14

NR: No ratificado

Elaboración propia con base en información de la base de datos NORMLEX

La actividad normativa también incluye el desarrollo de acciones de control cuyo objeto es promover la ratificación de los convenios y su cumplimiento. El desarrollo de estas acciones a través de mecanismos y órganos de control constituye otra de las particularidades de la OIT, dada la alta complejidad estructural y la relativa eficacia que estos tienen para persuadir a los Estados a cumplir con los estándares laborales que la OIT adopta y promueve.

Los mecanismos de control combinan “mecanismos regulares” y “mecanismos especiales”. Los mecanismos regulares se basan en el envío de memorias por los propios Gobiernos, en las que con determinada periodicidad dan cuenta del nivel de cumplimiento de las normas internacionales, incluidos los convenios ratificados. Estas memorias pueden ser objeto de comentarios por parte de las organizaciones de trabajadores y empleadores, que pueden respaldar o confrontar las posiciones de los gobiernos y suministrar información adicional. Las memorias son analizadas por un órgano técnico del Consejo de Administración denominado Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), conformado por expertos independientes que, en caso de advertir incompatibilidades entre la normativa o práctica de un país y las normas internacionales del trabajo, formula “observaciones” que son publicadas cada año. Además, también cada año la Conferencia Internacional del Trabajo selecciona un conjunto de casos analizados por la CEACR para someterlos a discusión pública en una de sus comisiones, denominada “Comisión de Aplicación de Normas”. La selección de los casos se realiza de manera tripartita y responde, entre otros criterios, a la gravedad de las



afectaciones, la renuencia del Gobierno a revertir las incompatibilidades detectadas y la representatividad temática y regional de los problemas. La discusión pública tripartita constituye una suerte de interpelación al gobierno infractor, que puede culminar con la adopción de recomendaciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo y que también son publicadas cada año (Bartolomei de la Cruz y Von Potobsky 1990).

Los mecanismos especiales son procedimientos para formular denuncias contra un Estado por el presunto incumplimiento de una norma internacional. El “procedimiento de reclamación” permite que una organización de trabajadores o empleadores denuncie el incumplimiento de un convenio ratificado por parte de un gobierno y el “procedimiento de libertad sindical”, permite que se denuncie el incumplimiento de los principios relativos al derecho de libertad sindical, aun cuando un Estado no haya ratificado los convenios relativos a dicho principio. Esto denota que la Organización otorga especial importancia a la efectividad de este derecho dado que es una condición para que el tripartismo subsista. Las reclamaciones son examinadas por una “Comisión Tripartita” y las denuncias por violaciones de la libertad sindical por el “Comité de Libertad Sindical”, que también tiene composición tripartita. Las comisiones tripartitas son designadas por el Consejo de Administración cada vez que se interpone una reclamación; en cambio, el Comité de Libertad Sindical es un órgano permanente de dicho Consejo (Bartolomei de la Cruz y Von Potobsky 1990).

Además de estos dos procedimientos, la Constitución de la OIT regula el procedimiento de Queja que, en la práctica, es reservado para los casos graves en los que los otros mecanismos regulares o especiales no han logrado una respuesta positiva por parte de los Gobiernos. Frente a la interposición de una Queja, el Consejo de Administración puede decidir la conformación de una “Comisión de Encuesta”, integrada por expertos independientes, que realiza una investigación con el consentimiento del país denunciado y elabora un informe con recomendaciones y plazos para su cumplimiento. El Gobierno denunciado en una queja puede dar cumplimiento al informe de la Comisión de Encuesta o impugnarlo ante la Corte Internacional de Justicia. En caso incumpla las recomendaciones y no impugne ante el órgano referido, la Conferencia Internacional del Trabajo puede adoptar “medidas” que no son especificadas en la Constitución de la OIT. Hasta la fecha, solo en el caso Myanmar (Ex Birmania) se ha dispuesto la adopción de estas “medidas”, que consistieron en el retiro de la cooperación técnica brindada por la OIT, la recomendación a otros países de revisar sus relaciones con el país infractor, la recomendación a las organizaciones internacionales que colaboran con la OIT de que examinen toda cooperación que incida en el mantenimiento de la situación de incumplimiento, y la solicitud al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de que discuta el tema con miras a la adopción de recomendaciones. Por lo demás, los resultados de todos los mecanismos especiales de control son publicados, y las conclusiones son objeto de seguimiento por la CEACR que, a través del mecanismo regular, va dando cuenta públicamente de los avances o la inacción del Gobierno denunciado.

Como el principal propósito de los mecanismos de control es persuadir al Gobierno infractor para que enmiende su conducta, cabe la posibilidad de que la OIT haga uso de “mecanismos informales” de control que resultan plenamente compatibles con los mecanismos formales. El más importante de estos mecanismos es la “misión de contactos directos”, en la que un representante del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo visita al Estado involucrado y, con su consentimiento y acompañado de funcionarios del Gobierno, examina la situación problemática. Este mecanismo informal es utilizado con frecuencia como complemento de los mecanismos formales y con el objeto de dar una solución rápida y discreta a un asunto, sobre la base del trato directo entre la Organización y el Estado infractor. Junto con este mecanismo también puede disponerse de otros medios como las “misiones de asesoramiento orientadas”, en la que funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo el país para facilitar la implementación de las recomendaciones (Bonet 2007).

Como puede verse, la publicidad y la interpelación pública al Gobierno infractor son los medios principales de persuasión con los que la OIT promueve avances en el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados y que son apuntalados, por lo general, con la cooperación técnica que la Organización ofrece. Como ya se ha indicado, durante sus casi 100 años de existencia, solo en un caso (Myanmar) la OIT ha hecho uso de herramientas distintas de persuasión, como el retiro de su cooperación y la movilización de otros actores internacionales para que hagan lo propio. Sin embargo, el hecho que este haya sido el único caso en la historia de la Organización no debe

conducirnos a atribuir a los mecanismos de control un muy alto grado de eficacia. De hecho, existen casos en los que el desinterés o la renuencia de los gobiernos han sido revertidos por la acción de estos mecanismos y se han verificado progresos importantes; pero también existen casos en los que estos progresos solo se han producido luego de décadas de llamadas de atención, y casos en los que luego de largo tiempo no se han verificado progresos significativos. Por ello, tal como lo indica Bonet, parece lógico pensar que al margen de las mejoras que puedan producirse en los mecanismos de control para incrementar su eficacia, nada obsta a que estos pueden complementarse con herramientas de persuasión vinculadas a la dinámica del comercio mundial (2007).

Perú y Colombia han sido asiduos en los mecanismos y órganos de control de la OIT. Con anterioridad al proceso de negociación del tratado de libre comercio y hasta el año 2011 en el que éste culminó, el Perú fue objeto de continuas observaciones de la CEACR como resultado del control regular, y de 10 reclamaciones, todas formuladas en las dos últimas décadas (entre 1995 al 2014); además, fue objeto de innumerables denuncias ante el Comité de Libertad Sindical. Los temas tratados de manera recurrente en los mecanismos de control refirieron a la violación de los convenios núm. 87 y 98, sobre los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, el convenio núm. 29, sobre el trabajo forzoso, y el convenio núm. 169, sobre los pueblos indígenas y tribales. En el caso del derecho de libertad sindical, los problemas centrales se relacionaron con incompatibilidades entre la legislación nacional –reformada por Fujimori a inicios de los noventa- y los convenios núm. 87 y 98; en el caso

del trabajo forzoso, a casos de servidumbre por deudas que no eran objeto de atención por parte del Gobierno; y, en el caso de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, al otorgamiento de diversas concesiones sobre territorios de importancia cultural y espiritual para los pueblos indígenas, sin consulta previa y sin haber tenido en cuenta sus prioridades y sus derechos de propiedad sobre las tierras afectadas. El único caso que adquirió visos de gravedad ante los órganos de control fue el del convenio núm. 169; que fue seleccionado por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia para ser objeto de debate público en el año 2009, justamente luego de que el tratado de libre comercio e inversión entre Estados Unidos de Norteamérica y Perú entrase en vigor. En años posteriores y fundamentalmente debido a la aprobación de la Ley de Consulta Previa y de su Reglamento, el tema ya no volvió a ser incluido en el listado de casos graves discutidos en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. No obstante, la implementación de la ley siguió siendo materia de seguimiento por la CEACR, que recientemente ha atendido nuevas denuncias a propósito de inversiones que comprometerían territorios de pueblos indígenas y que no habrían cumplido con efectuar la respectiva consulta previa.

En el caso de Colombia, a partir de la década de los ochenta el tema central que ha sido objeto de la acción de control es el de las graves violaciones al derecho de libertad sindical. Desde el año 1987, la CEACR y el Comité de Libertad Sindical vienen formulando constantes observaciones y recomendaciones sobre asesinatos, desapariciones, detenciones arbitrarias, agresiones físicas y amenazas de muerte a dirigentes sindicales, así como

otras violaciones a los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, incluidas las incompatibilidades de la legislación nacional con los convenios relativos a estos derechos, hechos que conllevaron a calificar la situación de Colombia como una de las más graves en el mundo. De hecho, entre los años 1990 y 2007 el caso de Colombia fue seleccionado en 13 oportunidades para ser discutido en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

En los años 1988, 1991 y 1996 se llevaron a cabo tres misiones de contacto directo en Colombia en las que si bien se destacaban algunos avances, se concluía que éstos aún eran insuficientes para enfrentar la gravedad de la situación. En el año 1998 se formuló una Queja contra el gobierno de Colombia, a instancia de la cual el Consejo de Administración decidió la conformación de una Misión de Contactos Directos que visitó el país en el año 2000. Siguiendo las recomendaciones de la Misión, Colombia ratificó los convenios 151 y 154, se implementaron algunas reformas legislativas y se suscribió el “Acuerdo Tripartito para la Concertación Social”. Estos avances mostrados por el Gobierno colombiano evitaron la conformación de una Comisión de Encuesta y dieron lugar a que el caso no siga el trámite regular de una Queja, sino sea derivado a seguimiento por parte del Comité de Libertad Sindical.

En el año 2005, la representación tripartita colombiana que asistió a la Conferencia Internacional del Trabajo suscribió el “Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia” mediante el cual el Gobierno asumió el compromiso de *“promover el trabajo decente y la defensa de los derechos*

*fundamentales de los trabajadores, de sus dirigentes sindicales y de sus organizaciones, especialmente en lo que concierne a la vida, la libertad sindical, de asociación y expresión, la negociación colectiva, así como a la libre empresa para los empleadores”* (OIT 2006: 1). También, a instancia de este Acuerdo Tripartito, entre otros asuntos, se instaló una Representación Permanente de la OIT en Colombia. Cabe anotar que luego, por recomendación de una misión de alto nivel de la OIT que visitó Colombia en el año 2011, este acuerdo fue renovado. Se ampliaron los compromisos asumidos por el Gobierno, que pasaron a incorporar aspectos previstos en el Plan de Acción Laboral suscrito por Santos y Obama en el mismo año para hacer posible la ratificación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos. El cumplimiento cabal de los acuerdos con la OIT suscritos por el Gobierno colombiano todavía es materia de debate dado que diversos sectores sindicales señalan que las acciones adoptadas siguen siendo insuficientes. A pesar de estos cuestionamientos, en su informe del año 2013 (una vez entrado en vigor el tratado de libre comercio con Estados Unidos) la CEACR destacó los progresos ocurridos en Colombia y dio cuenta de una considerable reducción de los casos de asesinatos y violencia contra dirigentes sindicales, aunque también lamentó que estos todavía se produzcan y que subsistan incompatibilidades normativas con los convenios fundamentales.

Además de este tema central, la labor de los órganos de control ha sido recurrente en lo que refiere al incumplimiento de convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales, en donde alerta acerca de casos persistentes de violencia, hostigamiento y amenazas en contra los pueblos indígenas y afro-

descendientes. También han sido frecuentes las observaciones de la CEACR con relación al cumplimiento del Convenio 81, sobre la inspección del trabajo, en los que acusa la debilidad de la inspección del trabajo en cuanto a recursos humanos y logísticos, y deficiencias en la detección y sanción de incumplimientos, en especial, en el uso fraudulento de cooperativas de trabajo asociado y otros mecanismos de provisión de trabajadores encubriendo así relaciones de trabajo directas. El incumplimiento del convenio 81, sobre la inspección del trabajo asumió visos de gravedad en el año 2014 al ser incluido en la lista de casos para ser discutidos en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Dado que la OIT se dedica a adoptar estándares laborales y a promover su cumplimiento a través de la labor de sus órganos de control, es posible afirmar que la relación de un país con la Organización puede definirse, centralmente para el caso de Perú y Colombia, a partir de su nivel de ratificación de convenios (adhesión formal) y, sobre todo, por el nivel de cumplimiento de los mismos según lo señalado por los órganos de control (adhesión real). En el primer caso, un alto número de Convenios ratificados evidenciaría una relación más intensa con la Organización dado que implicaría un mayor nivel de implicación y respaldo –al menos expresado formalmente- a los estándares laborales que esta promueve. En contraposición con ello, un bajo número de Convenios ratificados configuraría una relación menos intensa con la Organización debido al bajo grado de identificación del país con los resultados de su actividad central. En el segundo caso, el ejercicio satisfactorio de la acción de control respecto de un país –manifestado por la inexistencia de



observaciones o recomendaciones de los órganos de control o por la disposición inmediata a atenderlas- evidenciaría una mejor relación con la Organización dado que implicaría una mayor disposición a hacer efectivos –en la realidad- los estándares promovidos por ésta. En contraste con ello, el carácter recurrente de la acción de control respecto de un país y la connotación de gravedad de los casos según los órganos de control, evidenciaría una relación deficiente dado que denotaría la renuencia a hacer efectivos sus estándares.

Sin duda, la adhesión real parece ser un criterio más contundente que la adhesión formal dado que el objetivo final de la Organización no es tanto la adopción de estándares laborales como sí su observancia por los Estados miembros.

Por lo pronto, sobre la base de estos dos criterios relacionados con los estándares laborales que la Organización promueve puede establecerse el tipo de relación que Perú y Colombia mantenían con la OIT con anterioridad al año 2007, año a partir del cual la potencia formula sus condicionamientos en materia laboral en el marco del proceso de negociación del TLC.

Al año 2007, el grado de adhesión formal de Perú era mayor al de Colombia. Perú había ratificado 71 convenios y Colombia 60, aunque ambos países habían ratificado todos los convenios fundamentales relacionados con la Declaración de 1998. En cambio, en lo que refiere al grado de adhesión real, la situación ambos países era diferente, siendo la situación de Colombia con la OIT menos satisfactoria que la de Perú. Tal como se ha podido apreciar,

aunque los dos países mantenían recurrentes observaciones de la CEACR no atendidas y un alto número de denuncias ventiladas ante los órganos de control, los casos relativos a violaciones al derecho de libertad sindical en Colombia tenían claras connotaciones de gravedad al punto que la situación fue calificada por la OIT como una de las más extremas del mundo. De hecho, tal como se ha anotado, en el caso de Colombia al año 2007 los comentarios formulados por los órganos de control con relación a las violaciones a las libertades llevaban casi 20 años, lapso en el cual la gravedad de los hechos denunciados solo había mermado ligeramente. Además, como también se ha indicado, entre los años 1990 y 2007 el caso de Colombia fue seleccionado en 13 oportunidades para ser discutido en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, fue objeto de 4 misiones de contacto directo y, si bien no se conformó una Comisión de Encuesta, sí llegó a formularse una Queja, procedimiento que, como ya se ha indicado, se encuentra reservado para los casos de extrema gravedad. A diferencia de ello, si bien al año 2007 el Perú era objeto de reiteradas observaciones relacionadas sobre todo con aspectos normativos, ninguna de estas asumió el carácter de caso grave, ni dio lugar a discusión en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, al envío de misiones de contacto directo o a la formulación de Quejas.

Ahora bien, también hay otros criterios que, aunque desvinculados de los estándares laborales, pueden contribuir a dar cuenta de la relación de un país miembro con la Organización. Estos criterios son el nivel de participación en los procedimientos relacionados con la actividad normativa y la presencia de representantes gubernamentales del país en los órganos tripartitos.

La participación en los procedimientos relacionados con la actividad normativa refiere básicamente al cumplimiento de las obligaciones constitucionales de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia al trámite de sumisión, atender los cuestionarios sobre las normas en proceso de elaboración, y la presentación de memorias como parte del control regular. En estos temas, los reportes de los órganos indican que ambos países incumplían de manera reiterada estas obligaciones señaladas, destacando la mayor incidencia de Colombia en lo relativo a la ejecución del trámite de sumisión de los instrumentos adoptados y la remisión de los cuestionarios relativos a las normas en proceso de elaboración y de las memorias que sirven de base para las acciones de control regular. Solo en el caso del procedimiento de sumisión, por ejemplo, en el año 2007 el Perú tenía pendiente someter ante las autoridades competentes los instrumentos adoptados en ocho Conferencias Internacionales anteriores, en tanto que para el mismo año a Colombia le restaba someter los instrumentos adoptados en quince Conferencias llevadas a cabo en años anteriores.

En cuanto a la participación en los órganos tripartitos no parecen existir diferencias significativas en los casos de Perú y Colombia. Una revisión de la conformación del Consejo de Administración, de la Mesa Directiva de la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT y del Comité de Libertad Sindical (órganos que integran la actividad de control), arroja que, entre el período 2000 a 2007, Perú y Colombia han formado parte de la representación gubernamental del Consejo de Administración como miembros titulares o suplentes. De otro lado, ni Perú ni Colombia han integrado la Mesa Directiva de

la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo y, en el caso del Comité de Libertad Sindical, solo Perú integró la representación gubernamental de este órgano tripartito de control pero en el período 2008-2011, esto es, con posterioridad a la vigencia del TLC con los Estados Unidos. Sobre este punto, es importante señalar que la presencia del representante de un Estado en un órgano tripartito no acrecienta su posibilidad de influir en las decisiones puesto que, de examinarse la situación de su país, éste debe abstenerse de conocer el caso y de formular su voto. (Entrevista a Xavier Beaudonnet, Especialista en Normas de la Oficina de la OIT para los Países Andinos 21.04.2015).

En cualquier caso, estos dos factores anotados (participación en actividad normativa y órganos tripartitos) no parecen tan definitorios como los relacionados con el grado de adhesión formal y sobre todo con el grado de adhesión real a los estándares que la Organización promueve. Ciertamente, la participación en los procedimientos relacionados con la actividad normativa suele ser un factor relacionado e instrumental al interés de dar cumplimiento a los estándares internacionales, pues la observancia de las normas o la ejecución de acciones para revertir los incumplimientos detectados por los órganos de control, solo pueden canalizarse a través de estos procedimientos. Sin embargo, la participación en estos no implica necesariamente una mejora de la relación en términos sustantivos dado que es posible que un país cumpla regular y puntualmente con los procedimientos anotados sin que se modifique su nivel de observancia real de los estándares que la Organización promueve. En el caso de la participación en los órganos tripartitos, si bien el interés de un

Gobierno suele ser una condición indispensable para concretar su participación, no resulta ser un elemento definitorio puesto que la participación se define en última instancia y con la sola excepción de los países que tienen asiento permanente en el Consejo de Administración, en base a criterios de alternancia y distribución geográfica; es decir, el Gobierno no define finalmente su participación por lo que mal podría entenderse que esta puede influir significativamente en su relación con la OIT.

En suma, la relación de Perú y Colombia con la OIT con anterioridad a la formulación de los condicionamientos en el marco de la negociación del TLC era variable. En lo que respecta al nivel de adhesión formal a los estándares que la Organización promueve, el Perú había ratificado un número mayor de convenios internacionales que Colombia y, en lo relativo al grado de adhesión real o cumplimiento de dichos estándares según los órganos de control, si bien ambos países presentaban constantes llamados de atención por parte de estos, la situación de las libertades sindicales en Colombia era de extrema gravedad, por lo que en esta materia la relación de este país con la OIT era bastante menos satisfactoria que la de Perú. Finalmente, en lo relacionado con la participación en los procedimientos relacionados con la actividad normativa y en los órganos tripartitos, solo en el primer caso es posible destacar una diferencia notoria, que denota que Colombia incumplía con mayor frecuencia que Perú con tales procedimientos. Resta determinar en la segunda parte de este capítulo final si los condicionamientos impuestos por los Estados Unidos originaron un cambio en esta situación.

### **3.2. El influjo de los condicionamientos en materia laboral en la relación de Perú y Colombia con la OIT**

Como se señaló en el capítulo 2.3., los condicionamientos, surgidos durante la segunda etapa del proceso de negociación –expresión de una asimetría extrema no sólo en el plano comercial- entre la potencia y Perú y Colombia- consistieron en la asunción por parte de estos países del compromiso de modificar aspectos concretos de su a situación laboral, definidos por la potencia, con el objeto de generar un escenario favorable para el cumplimiento del capítulo laboral. Como se ha señalado también, la forma y contenido que asumieron estos compromisos varió dependiendo de las características de la situación en cada país. Cabe resaltar aquí el distinto rol jugado por la OIT en la formulación de los compromisos asumidos por ambos países. Como se verá enseguida, en el caso del Perú, la participación de la OIT se limitó al aporte de insumos para definir los compromisos concretos pues, de hecho, los pronunciamientos de sus órganos de control conformaron un referente de importancia para definir los problemas y delimitar los compromisos. En cambio, en el caso de Colombia la participación de la OIT trasciende a este aspecto, incluyendo además el rol de brindar asesoramiento y apoyo técnico para el cumplimiento de los compromisos.

Sobre esta base, el objeto de este subcapítulo final es determinar si los condicionamientos impuestos al Perú y Colombia contribuyeron a modificar

algunos aspectos de la relación de la OIT. De esta forma, para cada país se establecerá si cada uno de los compromisos fue cumplido y si su cumplimiento o incumplimiento modificó su relación con la OIT.

Tal como lo anticipamos en el capítulo 2.3, en el caso del Perú los condicionamientos de los Estados Unidos fueron hechos públicos mediante la comunicación que los congresistas Rangel y Levin remitieron al Comité de Medios y Arbitrios del Congreso de los Estados Unidos. En esta misiva se da cuenta de ocho compromisos relativos a la situación laboral peruana. A continuación, detallamos cada uno de ellos:

- Primer compromiso. El compromiso del Gobierno peruano de expedir disposiciones para restringir el uso de contratos temporales prohibiendo su uso, así como el de la subcontratación, para limitar el ejercicio de los derechos sindicales. La comunicación de Rangel y Levin da cuenta de que en agosto de 2007 el Gobierno expidió un decreto que amplió las facultades de los inspectores para fiscalizar y sancionar el uso abusivo de contratos temporales y ofreció una Directiva que estableciera un programa nacional para vigilar su uso en determinados sectores. Sin embargo, no se cumplió con esta exigencia, pues ninguna regulación contribuyó de manera decidida a que disminuya el impacto negativo de la contratación temporal en el ejercicio de los derechos sindicales. Es más, en el año 2009 (cuando el tratado comercial ya había entrado en vigor) se formuló una denuncia al Comité de Libertad Sindical en la que se evidenciaba tal impacto, frente a lo cual el referido órgano de control recomendó al Gobierno peruano revisar

el tema de manera tripartita, cuestión que, por cierto, no ha ocurrido hasta la fecha.

- Segundo compromiso. El compromiso del Gobierno peruano de expedir disposiciones para evitar el uso fraudulento de la subcontratación o su utilización lesiva de los derechos sindicales, reafirmando el derecho de los trabajadores de las empresas subcontratistas a sindicalizarse y garantizando que, de determinarse el uso irregular de empresas subcontratistas, se establezca una relación laboral directa entre sus trabajadores con la empresa usuaria. Además, como parte de este compromiso, el Gobierno se comprometió a adicionar requisitos para la validez de la subcontratación y la creación de un programa para vigilar su buen uso. La comunicación de Rangel y Levin señala que en el 2007 el Perú amplió las facultades de los inspectores para fiscalizar y sancionar el uso irregular de la subcontratación. Pero más allá de ello, no se expidió ningún dispositivo que modifique los requisitos para utilizar esta figura. De la misma manera, hasta la fecha tampoco se han adoptado medidas o regulaciones que contribuyan de manera decidida a la disminución del impacto negativo de la subcontratación en el ejercicio de los derechos sindicales.
- Tercer compromiso. A partir de observaciones formuladas por la CEACR puestas de relieve por los representantes de los Estados Unidos, el Gobierno asumió el compromiso de modificar los requisitos para declarar una huelga, observando los criterios fijados por los órganos de control de la



OIT. Si bien el Perú emitió un Decreto Supremo que modificó tales requisitos en junio del 2006, la CEACR sigue formulando observaciones sobre este tema pues los excesivos requerimientos para la declaración de una huelga se mantuvieron en la ley, que no fue afectada por la expedición del Decreto Supremo.

- Cuarto compromiso. A partir de observaciones formuladas por la CEACR y el Comité de Libertad Sindical puestas de relieve por los representantes de los Estados Unidos, el Gobierno asumió el compromiso de establecer que el control de legalidad de la huelga correspondiese a una entidad independiente y ajena al Gobierno y no por el Ministerio de Trabajo. Si bien esta situación ha sido sometida a consideración del Consejo Nacional del Trabajo, aún no se ha expedido ninguna norma que la resuelva. A la fecha, la CEACR sigue formulando observaciones al respecto.
- Quinto compromiso. A partir de observaciones formuladas por la CEACR puestas de relieve por los representantes de los Estados Unidos, el Gobierno se comprometió a expedir disposiciones para sancionar la discriminación por motivos sindicales. La comunicación de Rangel y Levin señala que el Gobierno expidió en los años 2006 y 2007 normas sobre las facultades de los inspectores para fiscalizar y sancionar las prácticas antisindicales y disponer la reincorporación de trabajadores víctimas de la discriminación antisindical. Desde el año 2008, la CEACR ha manifestado su interés en la adopción de estas medidas y ha solicitado al Gobierno le informe sobre su aplicación efectiva.

- Sexto compromiso. A partir de observaciones formuladas por la CEACR puestas de relieve por los representantes de los Estados Unidos, el Gobierno peruano se comprometió a establecer sanciones apropiadas por los actos de interferencia de los empleadores en los sindicatos. La comunicación de Rangel y Levin señala que el Gobierno expidió en el año 2006 y 2007 disposiciones que definen los actos de interferencia de los empleadores en la actividad sindical y fijan sanciones económicas. También en este caso, desde el año 2008 la CEACR ha manifestado su interés en la adopción de estas medidas y ha solicitado al Gobierno le informe sobre su aplicación.
- Séptimo compromiso. A partir de observaciones formuladas por la CEACR puestas de relieve por los representantes de los Estados Unidos, el Gobierno peruano se comprometió a reformar las disposiciones que facultan a los empleadores de realizar cambios en el contenido de los convenios colectivos. La comunicación de Rangel y Levin da cuenta de que en el año 2006 se expidió un Decreto Supremo que aclara esta norma. En sus comentarios del año 2008, la CEACR manifestó su interés en la adopción de estas medidas y desde el año 2010 ya no volvió a referirse a este tema.
- Octavo compromiso. El Gobierno se comprometió a reducir los costos del arbitraje en el marco de la negociación colectiva. La comunicación de Rangel y Levin señala que en el año 2006 se emitió un Decreto Supremo que redujo significativamente los costos de arbitraje.

Como puede apreciarse, ninguno de los compromisos asumidos refiere directa o indirectamente a la ratificación de ningún convenio de la OIT, por lo que la posibilidad de que éstos hayan motivado una mejora en la adhesión formal a los estándares laborales promovidos por la OIT queda descartada en el caso de Perú. De hecho, como ya lo hemos señalado, antes del anuncio de inicio de las negociaciones, el Perú ya había ratificado los ocho convenios fundamentales relacionados con las obligaciones asumidas por las partes en el capítulo laboral del tratado comercial y, aunque durante la negociación del tratado con los Estados Unidos de Norteamérica y hasta antes de su vigencia se ratificaron cuatro convenios (Convenio 144, sobre la consulta tripartita, Convenio 178, sobre la inspección del trabajo, Convenio 127, sobre el peso máximo y el Convenio 176, sobre seguridad y salud en las minas), ninguno de éstos se relaciona con alguno de los condicionamientos descritos, ni se encuentra evidencia de que su ratificación se relacione con el proceso de negociación del TLC.

De otro lado, cinco de los ocho condicionamientos expresados en la comunicación de Rangel y Levin (tercero, cuarto, quinto, sexto y sétimo) referían a deficiencias en el cumplimiento de los convenios 87 y 98 que dieron lugar a observaciones o recomendaciones de los órganos de control de la OIT, en tanto que los tres restantes (primero, segundo y octavo), refieren a información recogida en el informe anual sobre la situación de los derechos humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Lo anotado, en términos generales, confirmó que los resultados de la labor de los órganos de control constituyen un referente indispensable para verificar la situación de un país en lo relativo al respeto de los estándares laborales incluidos en los tratados de libre comercio. Pero también, y de manera específica, denotó que la atención de los cinco condicionamientos basados en los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT podía conllevar alguna mejora de la relación del Perú con la OIT dado que implicaría un avance en el nivel de adhesión real a sus estándares laborales básicos.

Como ya se ha indicado, el Gobierno peruano cumplió con implementar sólo tres de los cinco condicionamientos basados en las observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT (temas 5, 6 y 7), por lo que sólo es posible afirmar una ligera mejora en el grado de adhesión real a los estándares que la OIT promueve derivada de los condicionamientos impuestos por los Estados Unidos de Norteamérica. En el caso de dos condicionamientos (tercero y cuarto), las medidas comprometidas –que implicaban reformas legales a cargo del Congreso y no solo disposiciones reglamentarias a cargo del Gobierno- no fueron implementadas, con lo que las observaciones y recomendaciones persisten. Por último, sólo uno de los tres casos (primer condicionamiento) que no se relacionaban con la actividad de control ahora sí se vincula con ésta al ser objeto de una recomendación del Comité de Libertad Sindical expedida con posterioridad a la vigencia del tratado de libre comercio.

En suma, lo anotado nos permite concluir que, en el caso de Perú, el cumplimiento de algunos de los condicionamientos mejoró en ligera medida el

nivel de acatamiento de los comentarios y recomendaciones de los órganos de control de la OIT; aunque, a la vez, la no implementación de otros condicionamientos privó al Gobierno de una mejora significativa de su nivel de adhesión real a los estándares que promueve la Organización. El hecho de que –quizá por ser definidos por congresistas y no por representantes del Gobierno norteamericano- estos compromisos no se hayan integrado al capítulo laboral del tratado de libre comercio y revistan solo un mínimo de formalidad (aquella que Rangel y Levin le otorgaron al incluirlos en una comunicación formal dirigida a los representantes demócratas ante el Congreso), parece reducir las posibilidades de que los condicionamientos no cumplidos por el Gobierno peruano sean objeto de seguimiento y, por lo tanto, que a través de su implementación se mejore el nivel de cumplimiento de los estándares laborales de la OIT. Sin embargo, a pesar de lo señalado, dado que los compromisos refieren a los derechos fundamentales cuya aplicación debe ser garantizada por el capítulo laboral del tratado, es posible que estos temas sean ventilados a través de los mecanismos de seguimiento del mencionado capítulo (Entrevista a Ítalo Cardona, Especialista en Administración del Trabajo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos: 16.04.2015).

Sin embargo, algunos hechos posteriores parecen dar cuenta de que los ligeros progresos advertidos en lo que respecta al nivel de adhesión real a los estándares que promueve la OIT cumplimiento de los compromisos o condicionamientos parecen diluirse, con lo que la mejora de la relación con la OIT que derivaría de esta situación sólo pasajera o aparente. En efecto, una vez vigente el tratado de libre comercio con los Estados Unidos de

Norteamérica y luego de ejecutados los compromisos asumidos con la visita de Rangel y Levin, diversos hechos venido dando cuenta de la escasa importancia dada por el país a la acción de control de la OIT.

Entre los años 2009 a 2017, los comentarios de los órganos de control se han incrementado al igual que las denuncias por violaciones a los derechos sindicales. Cuatro casos denunciados ante el Comité de Libertad Sindical han ido calificados como casos graves y a partir del año 2011 se han agregado nuevas incompatibilidades de la normativa y la práctica con los convenios fundamentales. Lo señalado contribuiría a afirmar que si bien los condicionamientos mejoraron ligeramente la relación del Perú con la OIT en lo referido a la adhesión real que la Organización promueve, esta ligera mejora parecería ser un efecto secundario y prescindible, siendo lo realmente relevante para el Perú haber logrado a través de ellos la aprobación del tratado comercial.

En el caso de Colombia, de manera coherente con la gravedad de los problemas relacionados con los estándares laborales, los condicionamientos vinieron expresados en el ya mencionado Plan de Acción Laboral, suscrito en el año 2011 entre los presidentes Santos y Obama, que contiene ocho compromisos referidos a la situación laboral en Colombia. Estos compromisos han sido fijados incluso con señalamiento de cifras y plazos concretos, y su cumplimiento es, hoy, objeto de debate pues, por ejemplo, para la Escuela Nacional Sindical de Colombia, si bien se registran algunos avances, en muchos casos el Gobierno colombiano solo ha desarrollado medidas mínimas

que no implican el cumplimiento cabal de los compromisos que asumió ante los Estados Unidos de Norteamérica (ENS 2015). Los compromisos abordados en el Plan de Acción Laboral son los siguientes:

- Primer compromiso. Compromiso del Gobierno con la mejora de la institucionalidad laboral y de la Inspección del Trabajo mediante la creación de un Ministerio de Trabajo y el incrementando del número de inspectores y su capacitación; la mejora de los mecanismos de formulación de denuncias y del sistema de conciliación administrativa laboral. El compromiso de creación del Ministerio de Trabajo fue cumplido en noviembre del mismo año en que se escinde y reorganiza el Ministerio de la Protección Social, dando paso nuevamente al Ministerio del Trabajo de Colombia. Con relación a los otros compromisos, la ENS señala que, si bien se han adoptado acciones para la contratación de nuevos inspectores, el número aún no satisface el concreto compromiso asumido en el Plan de contratar a 904 inspectores, lo que se agrava ya que buena parte del personal inspectivo no desarrolla labores efectivas de fiscalización (2015, 12). Por lo demás, los compromisos referidos al sistema de denuncias y los servicios de conciliación parecen tener un mejor grado de cumplimiento (Ministerio de Trabajo de Colombia 2014). Es importante señalar que los temas relativos al número de inspectores que desarrollan acciones de fiscalización y la capacidad operativa efectivas de la inspección del trabajo fueron materia de discusión en la Comisión de Aplicación de Normas del año 2014 y, en la actualidad, son objeto de seguimiento por parte de la

CEACR, que ha manifestado interés por los progresos realizados por Colombia.

- Segundo compromiso. Aprobación de disposiciones legales y reglamentarias que prohíben el uso indebido de cooperativas de trabajo asociado y fijación de multas significativas así como priorización de la fiscalización laboral en este tema. Con relación a ello, se expidieron las normas que prohíben el uso indebido de tales cooperativas y se creó un grupo especial de inspección en este campo (Ministerio de Trabajo de Colombia 2014).
- Tercer compromiso. Adopción de medidas para impedir que las empresas de servicios temporales sean usadas para vulnerar los derechos laborales; la mejora de las inspecciones en esta materia y la implementación de un régimen de supervisión y reporte de los avances en el cumplimiento de las normas laborales. Al 2014 el Ministerio de Trabajo reportó acciones de capacitación llevadas a cabo con apoyo de la OIT, el desarrollo de herramientas para el mejoramiento del proceso de inspección en esta materia y la imposición de multas a empresas de servicios temporales infractoras (Ministerio de Trabajo de Colombia 2014).
- Cuarto compromiso. Recopilación y difusión entre actores laborales de doctrina y jurisprudencia sobre la noción de servicios esenciales. En este punto, el Ministerio de Trabajo señaló que desde el año 2011 se han llevado a cabo capacitaciones a inspectores y actores tripartitos sobre el tema (Ministerio de Trabajo de Colombia 2014).



- Quinto compromiso. Reforma del Código Penal para aplicar sanciones que incluyan pena de prisión a quienes usen pactos colectivos para vulnerar los derechos sindicales; realización de campañas de divulgación de las consecuencias del uso ilegal de los pactos colectivos; y, priorización de acciones de fiscalización en esta materia a cargo de la Inspección del Trabajo. La reforma del código penal del año 2011 incluyó bajo los alcances del delito contra la libertad sindical a quien ofrezca mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados en los pactos colectivos, aunque con penas que no necesariamente implican prisión efectiva y algunas deficiencias que dificultarían la aplicación del tipo penal (ENS 2015). Asimismo, el Ministerio de Trabajo dio cuenta de la disminución de pactos colectivos suscritos y de capacitaciones sobre violaciones a los derechos sindicales conjuntamente con la OIT (Ministerio de Trabajo de Colombia 2014). Tanto la reforma del código penal como la disminución del número de pactos colectivos fueron comunicadas por el Gobierno a la CEACR en el año 2013 como avances con relación al cumplimiento del Convenio núm. 98 de la OIT.
- Sexto compromiso. Reforma del Código Penal para incluir sanciones penales de prisión (hasta 5 años) frente a violaciones de los derechos sindicales y los derechos fundamentales en el trabajo. Aunque efectivamente se modificó el Código Penal en el año 2011, las penas impuestas llegan a apenas a los dos años (ENS 2015).

- Sétimo compromiso. Ampliación de la cobertura del Programa de Protección a nuevos trabajadores en situación de riesgo y cobertura presupuestal de su actividad; mejora de la actuación policial en las evaluaciones de riesgo en un término de 30 días; modificación de la naturaleza y funcionamiento del comité interadministrativo que revisa las evaluaciones de riesgo y del programa de traslado y protección de maestros. En este caso, se prevé el trabajo conjunto de los Gobiernos para evaluar el programa. Durante el año 2011 se expidieron los dispositivos que i) incluyeron dentro del Programa de Protección a los activistas sindicales y duplicaron su presupuesto, ii) reforman la naturaleza y funcionamiento del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas; y, iii) modifican el procedimiento para la protección de docentes y directivos docentes (Ministerio de Trabajo de Colombia 2014: 17). Estos temas fueron objeto de comentario en el informe de la CEACR del año 2012, que tomó nota con interés de tales avances y manifestó su expectativa de que las medidas permitan mejorar la protección a los dirigentes sindicales y sindicalistas amenazados, erradicar la violencia contra dirigentes sindicales y sancionar a los culpables de estos actos.
- Octavo compromiso. Asignación de personal policial y recursos suficientes para apoyar a los Fiscales encargados de las investigaciones penales que involucran a sindicalistas y activistas, y promover el intercambio de material probatorio e información en esos casos penales, así como desarrollar un Plan de capacitación a cargo de la fiscalía que cuente con los recursos necesarios y la identificación de las necesidades presupuestales para el

establecimiento de los centros de atención a las víctimas con asistencia especializada. Durante el año 2011, el Gobierno destinó a 100 funcionarios de la policía judicial para la lucha contra la impunidad en materia de violaciones de la libertad sindical, se realizó un estudio sobre las sentencias en los procesos penales iniciados por delitos cometidos contra personas que ostentaban la calidad de sindicalistas y se incrementó el número de fiscales especializados (Ministerio de Trabajo de Colombia 2014, 17). Estos temas fueron objeto de comentarios en el informe de la CEACR del año 2012, en el que se señala que las acciones llevadas a cabo por el Gobierno constituyeron avances, manifestando la CEACR su expectativa de que contribuyan a erradicar la violencia contra los dirigentes sindicales y a sancionar a los culpables.

Además, en virtud del Plan de Acción, el Gobierno de Colombia debía buscar la cooperación, asesoramiento y asistencia técnica de la OIT para la aplicación de las medidas para fortalecer la presencia y ampliar la capacidad y la función de dicha Organización en el país. Asimismo, el Plan de Acción incluyó un mecanismo de seguimiento consistente en reuniones de evaluación entre funcionarios de los gobiernos de Estados Unidos y Colombia.

Ahora bien, como puede apreciarse ninguna de los condicionamientos impuestos a Colombia trata sobre la ratificación de algún convenio de la OIT, razón por la cual, al igual que en el caso de Perú, queda descartado que los mencionados condicionamientos hayan motivado una mejora en el grado de adhesión formal de Colombia a los estándares laborales promovidos por la OIT.

Si bien la ratificación del convenio fundamental núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil se produjo en el año 2005, durante la primera etapa de negociación del tratado, no existe evidencia que vincule este hecho con las negociaciones comerciales. Por el contrario, la decisión de ratificar el citado Convenio parece relacionarse con el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño formuladas en el año 2000 (en donde se insta de manera explícita a Colombia a ratificar el Convenio 182) y con la necesidad de dar muestras concretas de su voluntad de afrontar situaciones de suma gravedad como el uso de niños en conflicto armado y el trabajo en plantaciones de coca.

En lo que respecta al grado de adhesión real, de los condicionamientos descritos puede apreciarse que tres de ellos (primero, segundo y tercero) refieren al fortalecimiento de la institucionalidad laboral; otros tres se relacionan con los problemas de las graves violaciones a los derechos sindicales consistentes en asesinatos, desapariciones, detenciones arbitrarias, etc., y el clima de impunidad en el país (sexto, séptimo y octavo); y los dos restantes (cuarto y quinto) con la aptitud del aparato estatal para enfrentar otras violaciones a los derechos sindicales, derivadas de la normativa o de su deficiente aplicación, principalmente relacionadas con los efectos de la subcontratación en el ejercicio de las libertades sindicales. Todos los condicionamientos se relacionan con las acciones de control que la OIT viene desarrollando con relación al cumplimiento de los convenios 87 y 98, sobre los derechos de libertad sindical y negociación colectiva y al cumplimiento del convenio núm. 81, sobre la inspección del trabajo, temas en los que las

recurrentes observaciones y recomendaciones de los órganos de control asumieron visos de gravedad antes de la firma y vigencia del Tratado. Aunque en buena parte de los casos, los órganos de control vienen pidiendo informaciones complementarias, toman nota con interés de las medidas adoptadas y manifiestan su expectativa de que éstas redunden en la mejora de la situación laboral en el país.

Además de lo señalado, debe recordarse que la gravedad de la situación laboral en Colombia perfilada por la acción de control, no sólo motivó que la OIT incremente su presencia y sus acciones de cooperación en el país sino que dio lugar a que la Organización promoviese la suscripción de acuerdos tripartitos que explicitan los compromisos del Gobierno y fijan programas de acción que orienten sus esfuerzos, así como los de la cooperación. El cumplimiento de estos programas es supervisado por la OIT y constituye un claro indicador de los esfuerzos del Gobierno por mejorar su situación con relación a la Organización. En esta línea, resulta significativo que el Acuerdo de ampliación del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia del año 2005, suscrito en el año 2011 por gobierno, empresarios y trabajadores haya recogido todos los compromisos suscritos por Santos y Obama en el Plan de Acción Laboral que hizo posible la aprobación del tratado de libre comercio.

Con lo señalado, el cumplimiento de los condicionamientos laborales impuestos por los Estados Unidos al Gobierno colombiano se convirtió en un indicador claro y directo de su voluntad de mejorar la situación en lo que respecta al grado de acatamiento de los estándares laborales promovidos por

la OIT. De hecho, la suscripción del Acuerdo Tripartito de 2005 y su ampliación del año 2011 y los compromisos y avances concretados en estos instrumentos ha motivado que el caso del convenio núm. 87 no haya sido discutido en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo en los años 2006 y 2007 y del año 2010 en adelante.

En suma, en el caso de Colombia la imposición de condicionamientos laborales mejoró significativamente el nivel de adhesión real a los estándares que la OIT promueve, hecho comprobado por las propias afirmaciones de los órganos de control que desde la implementación del Plan de Acción destacan los progresos y no la gravedad de la situación. Colombia ya no es asidua en los procesos de interpelación pública que emplean los órganos de control y la frecuencia con la que se le interponen denuncias por violaciones al derecho de libertad sindical ha decrecido desde el año 2011.

Dos conclusiones pueden desprenderse de la revisión efectuada en los casos de Perú y Colombia.

En primer lugar que, aunque la relación con la OIT pueda definirse centralmente en base a los niveles de adhesión formal y real a los estándares que la Organización promueve e incluso –aunque en mucha menor medida- por el nivel de participación en los procedimientos relacionados con la actividad normativa, los condicionamientos solo refieren al cumplimiento –directo o indirecto- de los convenios de la OIT, esto es, al grado de adhesión real y no al nivel de adhesión formal a los estándares de la Organización ni a la participación en los procedimientos relacionados con la actividad normativa.

Por esta razón, el influjo que los condicionamientos han podido tener en lo referido a la relación por la OIT solo podrá ser determinado a través de la lectura de este indicador.

En segundo lugar, si bien de lo señalado resultaría que tanto en el caso del Perú como en el de Colombia los condicionamientos laborales impuestos por los Estados Unidos en el marco de la negociación del tratado de libre comercio han mejorado el grado de adhesión real de aquellos países a los estándares laborales que la OIT promueve, es necesario anotar diferencias importantes.

En cuanto al nivel de adhesión real, la relación de Perú y Colombia con los órganos de control de la OIT antes de formularse los condicionamientos era diferente. El Perú denotaba un mejor nivel de adhesión real a los estándares promovidos por la OIT, dado que si bien ambos países mantenían constantes llamados de atención de los órganos de control, los formulados contra el Perú no revestían la gravedad de los formulados contra Colombia. De allí que los condicionamientos impuestos por los Estados Unidos de Norteamérica fueron de diversa magnitud y se formularon de manera proporcional a la gravedad de las situaciones enfrentadas. Esto determino que, dada la gravedad de su situación, los condicionamientos en el caso de Colombia fuesen más amplios y precisos que lo formulados al Perú.

De otro lado, si bien los condicionamientos impuestos por la potencia motivaron progresos en cuanto al grado de adhesión real a los estándares de la OIT, en el caso de Perú estos fueron ligeros y no dieron lugar a una mejora

sostenida en el tiempo, prueba de lo cual, con posterioridad a la vigencia del TLC, los progresos revirtieron. A diferencia de ello, en el caso de Colombia la mejora de los niveles de adhesión real producida por los condicionamientos fue significativa y se sostiene en el tiempo, tal como lo demuestran los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT desde el año 2011 hasta la fecha. Esto ha determinado que la relación de Colombia con la OIT, en lo referido al grado de adhesión real –indicador de mayor relevancia para definir la situación de un país con la OIT y único relacionado con los condicionamientos- sea mejor que la de Perú.





## CONCLUSIONES

La investigación que hemos desarrollado ha tenido como objeto determinar en qué medida los condicionamientos laborales formulados por los Estados Unidos de Norteamérica durante el proceso de negociación del tratado de libre comercio e inversión con Perú y Colombia condujo a que los citados países andinos modifiquen su relación con la OIT. Bajo nuestra hipótesis, los condicionamientos sí conllevaron a que Perú y Colombia modifiquen su relación con la OIT, aunque dichos cambios fueron de distinta magnitud y presentaron características diversas. A lo largo del trabajo y a efectos de comprobar la hipótesis formulada, la información recopilada y procesada nos permite afirmar lo siguiente:

- Las relaciones económicas y comerciales constituyen un nuevo tejido sobre el cual discurren las relaciones de poder entre los Estados y a través del cual se moderan y refuerzan las hegemonías. En esta línea,

Estados Unidos de Norteamérica ha venido desplegando una estrategia en materia de comercio exterior que, sin menoscabo de la realización de sus intereses comerciales, persigue centralmente apuntalar sus objetivos geopolíticos de seguridad frente a las nuevas amenazas y frente a las nuevas potencias con las que concurre en el escenario internacional. De hecho, sin negar la existencia de un interés comercial, la decisión de los Estados Unidos de negociar y culminar un TLC con Perú y Colombia constituye una clara expresión de la estrategia norteamericana de afianzar su hegemonía en la región y denota también la funcionalidad de las políticas comerciales y del propio regionalismo abierto para sostener y afianzar las asimetrías que caracterizan el entorno internacional.

- Las motivaciones básicamente geopolíticas que llevaron a los Estados Unidos de Norteamérica a proponer la negociación de un tratado de libre comercio e inversión fueron asumidas por Perú y Colombia como una oportunidad para lograr sus objetivos económicos relacionados con el comercio y, en el caso de Colombia más claramente que en el de Perú, en un oportunidad para mejorar su posicionamiento en la región – afectado por el narcotráfico y la guerra interna- sobre la base del estrechamiento de lazos con la potencia. De esta forma, el encuentro entre el interés fundamentalmente geopolítico y en menor medida comercial de la potencia, y el interés fundamentalmente comercial y en menor medida geopolítico de Perú y Colombia viabilizó el inicio de las negociaciones.

- Como no podía ser de otra forma, todo el proceso de negociación se vio marcado por la asimetría entre las partes, pero también por los constantes cuestionamientos de actores externos. La asimetría determinó, por ejemplo, que Estado Unidos sujete el propio inicio de las negociaciones a la realización de algunas acciones por parte de Perú y Colombia dirigidas a solucionar conflictos con empresas estadounidenses, o que los márgenes para la negociación de los diversos capítulos así como los textos que les sirvieron de base hayan sido definidos por la potencia sobre la base de la autorización para la negociación otorgada por su Congreso al Ejecutivo. Además de ello, la asimetría se vio reforzada por las dificultades de Perú y Colombia para trazar y seguir una ruta comercial común y plantear posiciones homogéneas, situación alimentada por el hecho de que la negociación de ciertos temas relevaba las diferencias entre los andinos y no sus puntos en común. De esta forma, la asimetría no sólo determinó un escaso margen para obtener ganancias específicas significativas (más allá de la ganancia genérica representada por la negociación del tratado en sí), sino que, aunada a la escasa capacidad de forjar posiciones comunes, conllevó también a la ruptura de la negociación en bloque y el inicio de negociaciones paralelas con Perú y Colombia. Por su parte, los cuestionamientos al proceso de negociación también se dejaron sentir desde el inicio, aunque fueron pasando de una posición de rechazo general motivada por los riesgos derivados de la evidente asimetría de

las partes, a cuestionamientos específicos enfocados en ciertos aspectos, uno de ellos el tema laboral.

- Desde el inicio del proceso de negociación se plantearon preocupaciones acerca del impacto que la situación de los derechos laborales en Perú y Colombia podría tener en las relaciones comerciales con los Estados Unidos de Norteamérica. Estas preocupaciones se formularon por fuera del proceso formal de negociación y resultaron de la articulación entre actores no estatales de los tres países – particularmente las organizaciones sindicales de Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica- con congresistas demócratas. Más en concreto, las preocupaciones referían a la no observancia de los estándares laborales fundamentales promovidos por la OIT en Perú y Colombia y, en particular, a la violación sistemática de las libertades sindicales en Colombia; situación advertida por los propios informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica y por los órganos de control de la OIT. Si bien, en un primer momento estas preocupaciones no llegaron a impedir la culminación de la negociación ni la aprobación de los tratados por los presidentes de los respectivos países, sí alcanzaron a impedir la aprobación de los mismos por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, sobre todo a partir de la conformación de una nueva mayoría demócrata, más cercana a los sectores que formulaban los cuestionamientos. La situación conllevó a que se abra una segunda etapa del proceso de negociación en la que, por un lado, se renegociaron, entre otros aspectos, los capítulos

laborales con el objeto de establecer obligaciones más intensas que las originalmente acordadas; y, por otro lado, surgieron condicionamientos explícitos, esto es, imposiciones de la potencia en materia laboral relativas al cumplimiento de los estándares laborales promovidos por la OIT, asumidas por las contrapartes por fuera de la negociación formal y de los textos oficiales de los tratados. De lo hasta aquí reseñado y aunque no es objeto de esta investigación, destaca el rol de los actores no estatales en el proceso de negociación que, articulando una posición crítica y capitalizando la nueva conformación del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, acabaron influyendo en el curso de la negociación (reabriéndola), alterando sus resultados finales (los capítulos laborales) y, en lo que atañe a la hipótesis de este trabajo, motivando la formulación de condicionamientos en materia laboral.

- El surgimiento de los condicionamientos no sólo confirma la raíz asimétrica de la relación comercial sino que también da cuenta de la importancia que los temas laborales asumieron en este concreto proceso negociador, configurando una situación inédita en la que asuntos como los laborales, catalogados como “complementarios” a la promoción del comercio internacional, se convirtieron en cuestiones decisivas para la aprobación de los tratados por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica. La importancia que asumieron los temas laborales en el proceso negociador también colocó la efectividad de los estándares laborales fundamentales promovidos por la OIT en el centro de la atención. Así, a diferencia de otras experiencias en las que

la atención se centró en los compromisos asumidos con relación a estos derechos a partir de la suscripción de los tratados comerciales y solo con relación al comercio entre los países intervinientes, en este caso, la deficitaria situación de Perú y Colombia demandó la adopción de compromisos adicionales, no incluidos en el texto tratado, que evidenciarían claramente su voluntad de hacer efectivos los estándares laborales promovidos por la OIT de manera general y no solo con relación a las operaciones de comercio entre las partes. En la misma línea, en lo que constituye nuestra hipótesis, poner en el centro de atención el cumplimiento de los estándares laborales fundamentales promovidos por la OIT pudo conducir a Perú y Colombia a modificar su relación con la Organización, sobre todo en atención a que sus órganos de control reportan periódicamente su nivel de observancia y sirvieron de base para la formulación de buena parte de los condicionamientos.

- Bajo la óptica de esta investigación, si bien la relación de un Estado con la OIT puede definirse en base a diversos factores, dadas las características de los condicionamientos impuestos por los Estados Unidos de Norteamérica (que refieren básicamente a aspectos normativos), el nivel de adhesión formal y real a los estándares laborales que la OIT promueve parecen indicadores apropiados para analizar una posible modificación de la relación de Perú y Colombia con la OIT. No obstante, debe reconocerse un mayor peso al nivel de adhesión real o de cumplimiento de los mencionados estándares debido, por un lado, a que la adopción de normas y su ratificación solo cobra sentido si viene

seguida de su aplicación efectiva, y, por otro lado, a que gran parte de los condicionamientos referían explícitamente al levantamiento de observaciones de los órganos de control de la OIT. De esta forma, la verificación de la hipótesis para el caso de los condicionamientos surgidos en el marco del proceso de negociación dependerá centralmente de definir si con ocasión de los condicionamientos impuestos por los Estados Unidos de Norteamérica en la etapa final del proceso de negociación del TLC, el nivel de adhesión formal y, sobre todo, real a los estándares que promueve la OIT mejoró para el caso de Perú o Colombia.

- La información relevada a lo largo del trabajo da cuenta de que los condicionamientos laborales impuestos por los Estados Unidos de Norteamérica en el marco de la negociación del tratado de libre comercio e inversión no influyeron en el grado de adhesión formal de Perú y Colombia a los estándares que la OIT promueve, aunque sí mejoraron el grado de adhesión real de ambos países a dichos estándares pero con diferencias relevantes. Ciertamente, ninguno de los dos países andinos adhirió nuevos instrumentos de la OIT a propósito de los condicionamientos, pero si mejoraron en diversa medida su nivel de cumplimiento de estas normas, lo que se vio reflejado posteriormente en los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT.
- Como se ha anotado, la relación de Perú y Colombia con la OIT antes de formularse los condicionamientos era muy diferente. Si bien en el caso

del Perú varios de los temas objeto de los condicionamientos venían siendo tratados de manera recurrente por los órganos de control de la OIT, no habían sido valorados como casos graves ni habían sido objeto de discusión en las instancias o mecanismos reservados para este tipo de casos. En el caso de Colombia, en cambio, los condicionamientos referían a casos recurrentes, que involucraban violaciones de derechos sindicales consideradas como de extrema gravedad y que ya se ventilaban a través de instancias y mecanismos reservados para casos que demandan la interpelación pública del país infractor. La distinta situación de ambos países en lo que refiere a su nivel de adhesión real a los estándares promovidos por la OIT determinó también que los condicionamientos impuestos hayan variado en contenido y complejidad. En efecto, los condicionamientos en el caso de Perú vinieron expresados por representantes parlamentarios demócratas y no por el Ejecutivo norteamericano; fueron muy puntuales dado que gran parte de ellos se agotaban en reformas normativas o implementación de programas sin explicitarse los resultados esperados o los plazos a cumplir; además de ello, carecían de mecanismos de seguimiento. A diferencia de ello, para Colombia los condicionamientos fueron respaldados por ambos presidentes como parte de un “Plan de Acción”; los compromisos asumidos eran más amplios e involucraban la puesta en marcha de procesos complejos, a cumplirse en un horizonte temporal predefinido y requerían del concurso constante de voluntades diversas al interior del Estado. Asimismo, en el caso de Colombia se previeron



mecanismos de seguimiento que se vieron reforzados al incorporarse los compromisos del Plan de Acción dentro del Acuerdo Tripartito del año 2001 promovido por la OIT. En otros términos, la gravedad de la situación en el caso de Colombia determinó condicionamientos más intensos y complejos que en el caso del Perú, lo cual, bajo nuestra óptica, condujo a que la relación con la OIT se altere en distinta medida.

- En efecto, la revisión efectuada en el capítulo 3.2 de este trabajo da cuenta de que en ningún caso los condicionamientos motivaron una mejora en el nivel de adhesión formal de Perú y Colombia a los estándares laborales promovidos por la OIT (es decir, no motivó la ratificación de algún convenio) pero sí en el grado de adhesión real. En el caso de Perú, el cumplimiento de tres de los ocho condicionamientos formulados condujeron a mejorar ligeramente el nivel de cumplimiento de los estándares laborales dado que estos se relacionaban de manera directa con observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT sobre aspectos normativos a cargo del Poder Ejecutivo. No obstante, otros condicionamientos que requerían de acciones por parte de legislativo y que también se relacionaban con el levantamiento de observaciones por parte de los órganos de control, no fueron atendidos. En el caso de Colombia, en cambio, la imposición de condicionamientos laborales mejoró significativamente el nivel de adhesión real a los estándares que la OIT promueve, hecho comprobado por las propias afirmaciones de sus órganos de control que desde la implementación del Plan de Acción destacan los progresos y no la gravedad de la situación.

Obsérvese que los condicionamientos en el caso de Colombia, más que demandar la adopción de medidas puntuales (como ocurre en el caso de Perú con las reformas normativas), refieren al impulso de procesos de fortalecimiento de sus capacidades institucionales que involucran un rol más activo por parte de la OIT.

- Aunque en el caso de Perú resulte más fácil apreciar las ligeras mejoras en el grado de adhesión real a los estándares laborales que la OIT promueve, la sostenibilidad de estas acciones puede ser puesta en duda. El hecho que solo se haya atendido a los condicionamientos que implicaban acciones a cargo del Poder Ejecutivo y que hasta la fecha no se hayan concretado las reformas a cargo del legislativo, sugiere que ni la atención de los condicionamientos pendientes de cumplimiento ni la mejora del grado de cumplimiento de los estándares promovidos por la OIT ocupan un lugar central en la agenda del Perú, más allá de hacer posible la aprobación del tratado de libre comercio por el Congreso de los Estados Unidos. A diferencia de ello, las perspectivas para Colombia parecen óptimas ya que en este caso la atención de los condicionamientos supuso el inicio de un proceso de mejoramiento de capacidades institucionales para incrementar el nivel de cumplimiento de los estándares laborales promovidos por la OIT que, además, viene implicando la movilización y participación de múltiples actores. Al margen de las discusiones referidas al nivel real de cumplimiento del Plan de Acción, la implicación de múltiples actores en una plataforma de discusión institucionalizada sobre el cumplimiento de los estándares

laborales conforma ya una ventaja que puede redundar positivamente en una disminución de la violencia antisindical, y que viene consolidando los canales de interacción con la OIT.

- Algunos hechos recientes parecen respaldar lo previamente afirmado. En el caso del Perú, desde la vigencia del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y más allá de las medidas ya reseñadas, orientadas a atender a algunos de los condicionamientos formulados por los Estados Unidos, el nivel de adhesión real a los estándares laborales parece haber decaído. El número de observaciones referidas al cumplimiento de los estándares laborales formulados por los órganos de control de la OIT se ha acrecentado, y algunos casos relativos a la violación de las libertades sindicales ya son catalogados como caso graves. Incluso, dentro del propio esquema del tratado se han formulado denuncias por el incumplimiento del capítulo laboral referidas a la observancia de los estándares laborales fundamentales, que vienen siendo tramitadas conforme a lo señalado en el citado capítulo. En contraste con esto, la situación actual en Colombia perfila un escenario más auspicioso, en el que si bien los problemas relacionados con los estándares laborales fundamentales –y particularmente la violencia antisindical- persisten, las relaciones con la OIT y la colaboración para el fortalecimiento de la institucionalidad laboral se ha profundizado, cuestión que en el corto plazo puede representar para este país una ventaja con relación al Perú en lo que refiere a la inserción en nuevos circuitos de comercio internacional.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN-PALACIO, Yadira  
2012 “TLC con Estados Unidos: cronología de una agenda de desarrollo social y económico”. *Revista Universitas de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana*. Bogotá, número 124, pp. 9-15.
- BARTOLOMEI DE LA CRUZ, Héctor y VON POTOBSKY, Geraldo.  
1990 *La Organización Internacional del Trabajo. El sistema normativo internacional. Los instrumentos sobre derechos humanos fundamentales*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- BERNAL-MEZA, Raúl y MASERA, Gustavo  
2008 “El retorno del regionalismo. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional”. *New Latin American Development Strategies in a Changing International Economic and Political Context*. Alborg, Alborg University, 173-198.
- BONET PÉREZ, Jordi  
2007 “Mundialización y régimen jurídico internacional del trabajo. La Organización Internacional del Trabajo como referente político-jurídico universal”. *Colección Atelier Internacional*. Barcelona. España.
- BONILLA, Adrián  
2002 “Una agenda de Seguridad Andina”. *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. México, Unam/CEDH. Consulta: 23 de noviembre de 2014.

[http://www.flacsoandes.org/internacional/publi\\_acade/ecuador/01bonilla\\_adrian.pdf](http://www.flacsoandes.org/internacional/publi_acade/ecuador/01bonilla_adrian.pdf)

- BONILLA, Adrián y PAEZ, Alexei  
2007 "Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad". *Nueva Sociedad*. Ecuador, número 206, pp. 126-139.
- BOUZAS, Roberto  
2005 "El nuevo regionalismo y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente". *Revista CEPAL*. Santiago de Chile, número 85, pp. 7-18.
- CAMACHO DE TERÁN, Cristina  
2006 "La negociación política del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y los países andinos". *Revista Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*. Quito, número 6, pp. 136-146.
- CASAS GRAGEA, Ángel María.  
2002 "El nuevo regionalismo latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional". *Revista de Economía Mundial*. Huelva, número 6, pp. 137-157.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
2005 "Las negociaciones comerciales de Colombia; del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos". *Serie Estudios y Perspectivas*. Bogotá: CEPAL.
- DURÁN LIMA, José Elías y otros  
2007 "Acuerdos de libre comercio entre los países andinos y los Estados Unidos; ¿cuánto se puede esperar de ellos?" *Serie Comercio Internacional*. Bogotá: CEPAL.
- CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO  
2004 *Memoria de Actividades*. Lima: Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.
- CORNEJO RAMÍREZ, Enrique  
2005 "Las negociaciones para un tratado de libre comercio entre el Perú y los EE.UU: Oportunidades y desafíos". *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*. Lima, número 27, pp. 111-137.
- DIEZ CANSECO, ALFREDO  
2004 "Perspectivas del tratado de libre comercio para el Perú". *El trabajo y el empleo en los tratados de libre comercio*. Lima: OIT.
- DINGEMANS, Alfonso y ROSS, César

2012 “Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones”. *Revista CEPAL*. Santiago de Chile, número 108, pp. 27-50.

DURÁN LIMA, José y otros

2007. “Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar”. *Revista CEPAL*. Santiago de Chile, número 91, pp. 67-94.

DURÁN LIMA, José y otros

2007 “Acuerdos de libre comercio entre los países andinos y los Estados Unidos: ¿Cuánto se puede esperar de ellos?” *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, Número 77, pp. 3-94.

ESCUELA NACIONAL SINDICAL

2016 Comentario del 17 de octubre de 2016 a “Informe sobre los cuatro primeros años de implementación del Plan de Acción Laboral (2011-2015)”. *Derecho Colectivo*.

<http://colectivoderecho.blogspot.pe/2016/10/informe-sobre-los-cuatro-primeros-anos.html>

2004 “Informe sobre la violación a los derechos humanos de los sindicalistas colombianos”. Consulta: 1 de julio de 2016

<http://www.alainet.org/es/active/7842>

FERRERO DIEZ CANSECO, Alfredo

2004 “Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos”. *Revista de Economía y Derecho*. Lima, volumen 1, número 3, pp. 7-16.

2004 “Desde mayo se negociará el TLC”. *La República*. Lima, 19 de marzo de 2004. Consulta: 16 de mayo de 2015

<http://archivo.larepublica.pe/19-03-2004/alfredo-ferrero-desde-mayo-se-negociara-el-tlc>

FUENTES, Claudio

2008 “Fronteras calientes”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. México, volumen 8, número, pp. 12-21.

GÁMEZ, Alba

2005 “Fuentes de cambio en política exterior”. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*. Barcelona, número 69, pp. 127-151.

IBÁÑEZ, Josep

2000 “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Número 1, pp. 1-11. Consulta: 23 de noviembre de 2014.

<http://www.reei.org/index.php/revista/num1/archivos/1311079994-lbanezag.reei.PDF>

JIMÉNEZ GONZALES, Claudia

2003 “Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales”. *Polis. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*. México, número 3, pp. 115-147.

KACOWICZ, Arie

2008 “América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación”. *Revista Nueva Sociedad*. Número 214, pp. 112-123. Consulta: 4 de mayo de 2015.

[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/8647\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/8647_Cached.pdf)

LA REPÚBLICA

2007 “Sigue optimismo oficialista para ratificación del TLC”. *La República*. Lima, 7 de setiembre de 2007. Consulta: 16 de mayo de 2015

<http://archivo.larepublica.pe/08-09-2007/sigue-optimismo-oficialista-para-ratificacion-del-tlc>

LÓPEZ, Cecilia

2007 “¿Cómo se negocia un TLC en Colombia?” *Colombia Internacional*. Bogotá, número 65, pp. 154-161.

LÓPEZ, Diego

2007 *Derechos Laborales y Comercio: Análisis de las cláusulas laborales en el TLC con EEUU y en los acuerdos comerciales con la Unión Europea*. Lima: PLADES, pp. 1-90.

LOWENTHAL, Abraham

2006 “De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI”. *Revista Nueva Sociedad*. Número 206, pp. 63-77. Consulta: 25 de octubre de 2014.

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2382353>

MARTÍNEZ P, Nicolás



2013 “Los Tratados de Libre Comercio en la política comercial de Juan Manuel Santos”. *Observatorio de Política y Relaciones Internacionales Colombianas*. Bogotá.

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO DE COLOMBIA  
2005 *La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos*. Consulta: 20 de junio de 2015.

<https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCAQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.tlc.gov.co%2Fdescargar.php%3Fid%3D60490&ei=A1qjVeZtxPD4Ac6NqtAB&usg=AFQjCNFDzB8YdH3klcYIPGlex--kZzHBUA&sig2=sVN5GllzMobH9Akm8D-foA&bvm=bv.97653015,d.eXY>

2012 *Texto oficial del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América*. Consulta: 10 de noviembre de 2015.

<http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=14853>

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO DE PERÚ  
2005 *Preguntas y Respuestas sobre el TLC Perú-Estados Unidos*. Consulta: 20 de junio de 2015.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/3580EC418A967957052575CA0058629F/\\$FILE/2respuesta.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/3580EC418A967957052575CA0058629F/$FILE/2respuesta.pdf)

2006 *Texto oficial del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EEUU*. Consulta: 10 de noviembre de 2015

[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80)

MINISTERIO DE TRABAJO DE COLOMBIA  
2014 *Informe de cumplimiento. Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales*. Colombia, 7 de abril de 2011.

MONCAYO, Edgard

2005 “La integración comercial andina en el contexto del segundo regionalismo latinoamericano”. Juan Carlos Ramírez (Editor) *Las negociaciones comerciales de Colombia; del ALCA al TLC con Estados Unidos*. Bogotá, pp. 37-48.

MUÑOZ SÁNCHEZ, Olmer Alveiro y VIECO MAYA, Luis Eduardo

- 2015 “La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en el período 2001 al 2014”. *Revista Analecta Política*. Medellín, volumen 5, número 8, pp. 199-217.

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

- 2000 *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño*. Ginebra, Comité de los Derechos del Niño.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- 1994 *Informe del Director General. 82ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra.

- 2000 *Informe del Comité de Libertad Sindical. Boletín Oficial*. Ginebra: Consejo de Administración.

- 2004 *Panorama Laboral 2003*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT, p. 118.

- 2005 *Panorama Laboral 2004*. Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT, p. 118.

- 2004 *Observación al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (número 87), caso Colombia*. Ginebra: Comisión de Aplicación de Normas.

- 2005 *Observación al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (número 87), caso Colombia*. Ginebra: Comisión de Aplicación de Normas.

- 2006 *Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, caso Colombia*. Ginebra: Consejo de Administración.

- 2008 *Observación al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (número 87), caso Colombia*. Ginebra: Comisión de Aplicación de Normas.

- 2010 *Aplicación del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia en Colombia*. Ginebra: Consejo de Administración.

- 2011 *Actualización del Acuerdo Tripartito suscrito por el Gobierno de Colombia, las centrales obreras y los empleadores en junio de 2006*. Ginebra: Consejo de Administración.

- 2011 *Aplicación del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia en Colombia*. Ginebra: Consejo de Administración.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE EMPLEADORES

2000 *Las normas de la OIT. Posición de la Organización Internacional de Empleadores* (número 5). Ginebra.

#### ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

2016 Acuerdos comerciales regionales: hechos y cifras. Consulta 30 de junio de 2017.

[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/regfac\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regfac_s.htm)

PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VERA PIÑEROS, Diego

2011 “La estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe”. *Revista Papel Político*. Bogotá, volumen 16, número 2, pp. 599-635.

PEÑA SERRANO, Carolina

2014 “Análisis de los informes emitidos por Human Rights Watch y su incidencia en la firma y ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia: Estudio de caso período 2002 – 2008”. *Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*. Bogotá, pp. 1-32.

Perú 21

2007 “Aráoz: Todavía no sabemos lo que piden los demócratas.” *Perú 21*. Lima, 27 de marzo de 2007. Consulta: 30 de junio de 2015.

<http://peru21.pe/noticia/30648/araoz-todavia-no-sabemos-lo-que-piden-democratas>

RAMÍREZ, MARTHA LUCÍA

2005 “Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos”. *Desafíos*. Bogotá, número 13, pp. 10-22.

REINEL PULECIO, Jorge

2005 “La estrategia Uribe de negociación del TLC”. *Revista Colombia Internacional*. Bogotá, número 61, pp. 12-32.

ROJAS ARAVENA, Francisco

2005 “Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes”. *Nueva Sociedad*. Volumen 198, pp. 56-73. Consulta: 1 de julio de 2015.

[http://www.nuso.org/upload/articulos/3271\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3271_1.pdf)

ROJAS RIVERA, Diana

2006 “Balance de la política internacional del gobierno de Uribe”. *Revista Análisis Político*. Universidad Nacional de Colombia, volumen 19, número 57, pp. 85-105.

- ROMERO, Alberto  
2006 “El TLC Colombia-USA”. *Tendencias, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*. Universidad de Nariño, volumen 7, número 2.
- RUSSEL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel  
2002 “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el cono sur”. *Política Latinoamericana*. México, número 21, pp. 159-193.
- SECRETARÍA PERMANENTE DEL SELA  
1999 “Antena del SELA en los Estados Unidos”. *Boletín sobre Integración de América Latina y El Caribe*. Caracas, número 28, pp. 1-6.
- 2003 “Antena del SELA en los Estados Unidos”. *Boletín sobre Integración de América Latina y El Caribe*. Caracas, número 69, pp. 1-6.
- 2007 Antena del SELA en los Estados Unidos. *Boletín sobre Integración de América Latina y El Caribe*. Caracas, número 84, pp. 1-6.
- 2011 Antena del SELA en los Estados Unidos. *Boletín sobre Integración de América Latina y El Caribe*. Caracas, número 100, pp. 1-10.
- SILVA, Laura Cristina  
2007 “El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos”. *Revista Colombia Internacional*. Bogotá, número 65, pp. 112-133.
- TELLO PACHECO, Mario Delfín  
2005 ¿Es necesaria la firma del TLC Perú-EEUU? En Revista: *Economía y Sociedad* N° 58 Migración, Lima: Consorcio de Investigación económica y social – CIES. 33-44.
- TICKNER, Arlene  
2007 “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. *Colombia internacional*. Bogotá, número 65, pp. 90-111. Consulta: 1 de julio de 2015
- [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-56122007000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-56122007000100005&script=sci_arttext)
- TOLE, José Julián  
2012 “Los TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos: un modelo de integración económica superficial para el continente

americano”. *Revista de Derecho de Estado*. Bogotá, número 30, pp. 251-300.

UNITED STATE TRADE REPRESENTATIVE

2006 Report of the Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy. Colombia - Estados Unidos.

2006 Report of the Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy. *US Congress. House of Representatives. Committee on Ways and Means. Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement Implementation Act. H. Rept.* Estados Unidos, pp. 109-182.

VIEIRA POSADA, Edgar

2005 “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías sobre las relaciones internacionales”. *Revista Papel Político*. Bogotá, número 18, pp. 235-290.

