

COYUNTURA

Aspectos laborales del Acuerdo de Comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR

Labour aspects of the EU-MERCOSUR Trade Agreement

ALEJANDRO CASTELLO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de la República, Uruguay
Correo electrónico: Acastello.abogado@gmail.com
Código ORCID: 0009-0008-4482-5967

RESUMEN: El artículo analiza la dimensión sociolaboral del 2026, centrándose particularmente en el contenido del Capítulo 18 del Acuerdo Interino de Comercio, cuyo proceso de ratificaciones comenzó en enero de 2026. El autor explica que los acuerdos de libre comercio contemporáneos suelen incorporar cláusulas laborales con el objetivo de evitar el denominado *dumping social* y asegurar que la apertura comercial no se base en la reducción de derechos laborales. En ese sentido, el acuerdo entre ambos bloques reconoce la soberanía de los Estados para establecer su propia legislación laboral, pero condiciona dicha autonomía al respeto de los estándares internacionales del trabajo, especialmente los principios y derechos fundamentales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como la libertad sindical, la negociación colectiva, la prohibición del trabajo forzoso, la erradicación del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo. Asimismo, el estudio examina los principales compromisos laborales previstos en el acuerdo: la prohibición de debilitar las normas laborales con el fin de fomentar el comercio o atraer inversiones, la obligación de promover y aplicar las normas internacionales del trabajo, el impulso de prácticas de responsabilidad social empresarial y la gestión responsable de las cadenas de suministro. El capítulo también prevé mecanismos de cooperación entre los Estados y un sistema de solución de controversias basado en el diálogo, las consultas y la intervención de grupos de expertos. Sin embargo, el autor destaca que estas disposiciones tienen un carácter relativamente limitado, ya que no contemplan sanciones comerciales ni mecanismos formales de participación de los actores sociales, lo que refleja un modelo menos exigente que el adoptado en algunos tratados de libre comercio celebrados por otros países.

ABSTRACT: The article analyses the socio-labour dimension of the Free Trade Agreement between the European Union and MERCOSUR, focusing in particular on the content of Chapter 18 of the Interim Trade Agreement, whose ratification process began in January 2026. The author explains that contemporary free trade agreements often include labour clauses with the aim of preventing so-called *social dumping* and ensuring that trade liberalisation is not based on the erosion of labour rights. In this regard, the agreement between the two blocs recognises the sovereignty of states to establish their own labour legislation, but makes such autonomy conditional upon respect for international labour standards, particularly the fundamental principles and rights established by the International Labour Organisation (ILO), such as freedom of association, collective

bargaining, the prohibition of forced labour, the eradication of child labour and the elimination of discrimination in employment. Furthermore, the study examines the main labour commitments set out in the agreement: the prohibition on weakening labour standards to promote trade or attract investment; the obligation to promote and apply international labour standards; the promotion of corporate social responsibility practices; and the responsible management of supply chains. The chapter also provides for cooperation mechanisms between states and a dispute settlement system based on dialogue, consultations and the involvement of expert panels. However, the author highlights that these provisions are relatively limited in scope, as they do not include trade sanctions or formal mechanisms for the participation of social partners, reflecting a less stringent model than that adopted in some free trade agreements concluded by other countries

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Mercosur, Acuerdos de Libre Comercio, dumping social, cláusula social.

KEYWORDS: European Union, Mercosur, Free Trade Agreements, social dumping, social clause.

SUMARIO: I. Introducción. II. Dimensión socio laboral en los tratados de libre comercio: la inclusión de “capítulos” sociolaborales. III. Contenido del capítulo laboral (capítulo 18) del acuerdo interino de comercio. 1. *Aspectos generales*. 2. *Derecho a establecer sus propias normas, siempre que sean compatibles con el Trabajo Decente y los Derechos fundamentales*. 3. *Compromiso de no hacer dumping social*. 4. *Compromiso de aplicar las Normas Internacionales sobre Derechos fundamentales en el trabajo*. 5. *Gestión responsable de las cadenas de suministro*. 6. *Cooperación*. 7. *Solución de controversias*. IV. Comentarios finales.

I. INTRODUCCIÓN

La integración económica entre los países busca unir sus mercados para mejorar las oportunidades de negocios de las empresas y aumentar los niveles de empleo para los habitantes. La integración se puede expresar a través de mecanismos e intensidades diferentes. Los menos pretensiosos son los que buscan establecen una *zona de preferencia arancelaria* entre los países, como es el caso, por ejemplo, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) donde solamente se estipula un arancel para el comercio entre los países de la región, que es más bajo que el que se aplica para extrazona.

El escalón siguiente es la *zona de libre comercio*, que supone un programa de liberalización de las restricciones comerciales entre los países, que consagra el libre tránsito de mercaderías (arancel cero). Son muchos los ejemplos de tratados de libre comercio (TLC): Chile-Estados Unidos; Perú-Estados Unidos; T-MEC entre México, Estados Unidos y Canadá; Unión Europea y Japón; Unión Europea y Canadá, etc.

Cuando los Estados quieren profundizar sus lazos de integración más allá de la zona de libre comercio, establecen un Mercado Común que es un sistema que se basa en la libertad de tránsito de mercaderías, servicios y trabajadores, así como en la coordinación de políticas públicas de los Estados que se integran (fiscal, educativa, científica, laboral, etc.). Hasta el presente la única región del mundo que ha logrado este grado de integración es la Unión Europea.

En América del Sur existen varias experiencias de integración económica, siendo las tres más importantes la ALADI, de las que son miembros todos los países de esa región; la Comunidad Andina, integrada actualmente por Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia; el MERCOSUR, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Venezuela tiene su membresía suspendida desde el año 2016).

Con la intención de continuar ampliando los flujos comerciales y mejorar la inserción económica a nivel mundial, el MERCOSUR negoció en bloque con la Unión Europea durante tres décadas un Acuerdo de liberalización del comercio y de cooperación en diversas áreas (política, científica, etc.), que se signó por los representantes de estos dos grandes bloques el 17 de enero de 2026 en la ciudad de Asunción. El Acuerdo abarca más de 700 millones de personas y aproximadamente el 20% del PBI mundial y busca establecer una zona de libre comercio.

El Acuerdo se instrumenta a través de dos documentos: a) el Acuerdo de Comercio Interino (en adelante ITA) y b) el Acuerdo de Asociación (en adelante EMPA). El primero regula cuestiones comerciales como, por ejemplo, el comercio de mercaderías, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio de servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, política

de competencia, etc. El segundo establece una agenda política y de cooperación entre los dos bloques en áreas de interés común. Ambos documentos reconocen el rol clave de las pequeñas y medianas empresas para el comercio, el empleo y la innovación, comprometiéndose a apoyar su desarrollo.

El ITA prevé una eliminación progresiva del universo arancelario en etapas de 4, 7 y 10 años, que comenzará recién cuando se culmine un largo y complejo proceso de ratificaciones que comenzó en enero de 2026 y se espera culminar en 18 a 24 meses.

En efecto, para la entrada en vigor del ITA se requiere la ratificación del Parlamento de todos los países integrantes del MERCOSUR (a fines de febrero de 2026 fue ratificado por Argentina y Uruguay), así como también de los órganos de dirección de la Unión Europea, incluyendo el Parlamento comunitario.

Justamente, este órgano resolvió en el mes de enero de 2026, apenas suscrito el Acuerdo, remitir los documentos al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que evalúe su compatibilidad con los tratados de la Unión.

En cierto modo esa decisión responde a la exigencia que han planteado productores agropecuarios de la UE, los cuales consideran que este tratado de libre comercio puede generarles perjuicios para sus emprendimientos ya que -en teoría- los productos de MERCOSUR se producen con menores costos y por ende pueden desplazar el mercado comunitario a los lácteos, la carne, las frutas y otros bienes agropecuarios.

Para la entrada en vigor del EMPA se requiere, además, la ratificación de cada Estado miembro de la Unión Europea, lo que dificultará y prolongará aun **más la aplicación de este instrumento.**

Siguiendo una práctica actualmente consolidada a partir de múltiples Tratados de Libre Comercio celebrados por Estados Unidos en las últimas décadas, sobre todo a partir de la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) del año 1993 (continuado luego por los TLC celebrados con Chile, Perú, Colombia, América Central, etc.), si bien el centro

de los acuerdos es la regulación del comercio entre los países, se incluye en todos ellos un *capítulo laboral y medio ambiental* que busca evitar el dumping social, laboral y medioambiental.

Precisamente, el Acuerdo MERCOSUR – UE contiene un Capítulo (que lleva el número 18) que establece algunos principios y reglas que deben observar los países en materia laboral y medio ambiental para el desarrollo sostenible del comercio y la inversión.

Cuando se celebró el Tratado constitutivo del MERCOSUR en el año 1991, se omitió todo tipo de consideración y regulación en materia laboral y medioambiental, lo que fue muy criticado por la doctrina¹. Era un tratado típica y exclusivamente arancelario y la dimensión socio laboral estaba ausente, por lo que se tuvo que ir construyendo a partir de decisiones de sus órganos (el Consejo y el Grupo Mercado Común) y de instrumentos complementarios (por ejemplo, el Protocolo de Ouro Preto que instituyó el Foro Consultivo Económico y Social con participación de los actores sociales).

El Acuerdo MERCOSUR-UE prevé desde el inicio la regulación de la dimensión sociolaboral, pero veremos que es escueta y limitada porque solo establece algunos principios y lineamientos sobre la calidad de la legislación interna de cada país, consagra el clásico compromiso de no hacer dumping sociolaboral y ambiental y el deber de respetar los derechos fundamentales de los trabajadores universalmente reconocidos, sin contemplar espacios formales para la participación de los actores sociales, así como tampoco instancias de denuncia o protesta de las organizaciones sindicales, empresariales, ONGs, etc. o la aplicación de sanciones si un Estado no cumple con los estándares laborales y medioambientales.

En este punto el Acuerdo MERCOSUR-UE se aleja del modelo típico de capítulo laboral que se ha consagrado en los Tratados de Libre Comercio celebrados por Estados Unidos en las últimas tres décadas, que contiene reglas

1 ERMIDA URIARTE, Oscar; *Mercosur y derecho laboral*. FCU, Montevideo, 1994, p. 59 y ss.

y pautas más precisas en orden a lograr el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Probablemente la regulación menos intensa y ambiciosa que se establece en el Acuerdo MERCOSUR-UE, obedezca a que la calidad de las normas y los estándares laborales de los países miembros de estos dos sistemas de integración sean superiores al promedio mundial, lo que disminuye el temor a que se establezcan prácticas de dumping social que distorsionen el libre comercio.

Seguidamente analizaremos los principales lineamientos del Capítulo 18 del Acuerdo Interino de Comercio.

II. DIMENSIÓN SOCIO LABORAL EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: LA INCLUSIÓN DE "CAPÍTULOS" SOCIOLABORALES

En la actualidad, es indiscutible la necesidad y justificación de utilizar instrumentos internacionales (convenios, tratados, pactos, protocolos, cartas sociales, recomendaciones, declaraciones, etc.) y supranacionales (por ejemplo, fuentes de Derecho derivado como los Reglamentos y las Directivas en la Unión Europea) para regular las condiciones de trabajo y empleo a nivel universal y de ese modo mejorar la calidad de vida de los trabajadores y evitar el *dumping social*.

Esa necesidad abarca también los tratados de integración económica y comercial de alcance regional. Es que, existe evidencia empírica de que si no se adoptan instrumentos que fijen un "piso o umbral mínimo" de derechos laborales y sociales, aquellos países que posee normas y condiciones socio-laborales más elevadas se encontrarían en una situación potencialmente desventajosa respecto de los países con los cuales se integran y poseen estándares menores, lo que en definitiva redundaría en perjuicio de los propios trabajadores que se verían privados de obtener nuevos beneficios sociales y laborales o ver directamente disminuidos o eliminados los ya conseguidos².

2 CHARNOVITZ, S.; "La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: Resumen histórico". En: *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Vol. 107, No. 1, 1988, p. 75.

Fue previendo esa situación que el propio preámbulo de la Constitución de la OIT estableció en 1919 que *“si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”*, lo que justifica entonces que la regulación de las condiciones de trabajo y empleo recurra a mecanismos internacionales de diversa índole³ que propicien el progreso de la protección laboral y social⁴.

Algunos de esos mecanismos son la inclusión de **cláusulas sociales**⁵ en los Tratados de Libre Comercio, que generalmente se instrumentan como un Capítulo, Anexo o acuerdo complementario del propio Tratado comercial⁶.

Enseña Plá Rodríguez que las cláusulas sociales son aquellas *“que fijan normas mínimas o equitativas de trabajo, como condición para beneficiarse de las ventajas que surgen de esos tratados”*⁷.

La mayoría de los tratados de libre comercio que se han celebrado en las últimas décadas incluyen cláusulas sociales que exigen a los Estados otorgantes que respeten los Convenios de OIT que reconocen libertades y derechos fundamentales⁸.

3 RASO DELGUE explica que además de los mecanismos tradicionales de regulación directa de los derechos laborales, tales como los Pactos, Tratados, normas de la OIT, etc., han aparecido nuevas formas de regulación indirecta, como son los códigos de conducta de las empresas multinacionales, el etiquetado social, las inversiones sociales responsables, la negociación colectiva supranacional, entre otros: *“La dimensión social de la globalización: entre cláusulas sociales y declaraciones.”*. En: Revista Derecho Laboral, tomo XLIII, No. 198, abril junio 2000, Montevideo, p. 388 y ss.

4 Véase más ampliamente: PLA RODRIGUEZ, A.; *Los Convenios Internacionales del Trabajo*, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo 1965, p. 24.

5 Normalmente, la cláusula social supone el establecimiento de estándares mínimos de orden laboral (por ejemplo, la ratificación en común de una serie de convenios internacionales del trabajo) que deben ser observados por todos los países pactantes, bajo pena de sanción -generalmente arancelaria- en caso de incumplimiento.

6 BABACE, H. *“Cláusulas sociales”* en rev. Derecho Laboral, tomo XLIII, N° 198, abril junio 2000, Montevideo, p. 301 y ss.

7 PLA RODRIGUEZ, A.; *“Cláusulas sociales en los acuerdos internacionales sobre comercio”* en Globalización, integración, dumping social y cláusulas sociales, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Derecho Privado, Sección de Derecho del Trabajo, Caracas 1998, p. 89 y ss.

8 BRONSTEIN, A., *Derecho internacional y comparado del trabajo. Desafíos actuales*. OIT, Ginebra,

En tal sentido, Diego López señala que “desde la entrada en vigor de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1998⁹, los acuerdos comerciales adoptados en América han incorporado expresamente el catálogo de derechos recogidos en ella, reconociendo que son imprescindibles para garantizar el comercio leal. Pero, además, han recogido otros derechos laborales, que también se consideran importantes para tutelar la lealtad del intercambio comercial”¹⁰.

Marc Siroen explica que pueden distinguirse cuatro objetivos principales que subyacen a la inclusión de cláusulas laborales en los TLC: 1) defender un “comercio leal”; 2) evitar los posibles efectos no deseados de la apertura comercial en el empleo y el desarrollo sostenible; 3) hacer respetar valores universales e internacionales reconocidos; y 4) promover el trabajo decente y el desarrollo sostenible¹¹.

En grandes líneas puede afirmarse que el temor al dumping social es el motivo más importante que lleva a los países que se integran a buscar mecanismos que impidan que se adopten medidas para atraer inversiones mediante la reducción de los estándares laborales, sociales y medioambientales¹².

2010, p. 11

- 9 Esta Declaración adoptada en la 86ª reunión en Ginebra, en junio de 1998, establece como convenios fundamentales los siguientes: 87 y 88, sobre la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; 100 y 111, sobre la igualdad de remuneración y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; 29 y 105, sobre la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; y 13 y 8, sobre la abolición efectiva del trabajo infantil. Todo país miembro de la OIT está obligado a respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a derechos fundamentales reconocidos por estos convenios. Esta Declaración fue actualizada en el año 2022, con la inclusión del derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, como derecho fundamental de los trabajadores, elevando a los Convenios internacionales núm. 155 y 187 sobre seguridad y salud en el trabajo como instrumentos de máxima jerarquía.
- 10 LOPEZ, D. “Derechos laborales y acuerdos de libre comercio” en Nueva Sociedad, No. 202, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 2005, p. 46-47.
- 11 SIROEN, J-M.; “Disposiciones laborales en los tratados de libre comercio: balance y perspectivas” en Revista Internacional del Trabajo, vol. 132 (2013), núm. 1, OIT, Ginebra, p. 110.
- 12 BABACE, H. *Derecho de la integración y relaciones laborales*, 3era. Edición actualizada y ampliada, FCU, Montevideo, 2015, p. 129.

Ese objetivo está subyacente en el Capítulo 18 del Acuerdo Interino de Comercio, cuando establece que el desarrollo sostenible en las relaciones comerciales y la inversión entre la Unión Europea y el Mercosur solo puede lograrse si reconocen que la dimensión económica, social y medioambiental “son interdependientes y se refuerzan mutuamente” (art. 18.1.3) y por ello las Partes promoverán (art. 18.1.4) los siguientes objetivos:

- a) El desarrollo de relaciones comerciales y económicas de manera que contribuya al objetivo de alcanzar objetivos de desarrollo sostenible,
- b) El respeto de los compromisos multilaterales en los ámbitos laborales y medioambientales, y,
- c) La mejora de la cooperación y la comprensión de sus respectivas políticas y medidas laborales y medioambientales.

III. CONTENIDO DEL CAPÍTULO LABORAL (CAPÍTULO 18) DEL ACUERDO INTERINO DE COMERCIO

1. Aspectos generales

Ningún Tratado de Libre Comercio ha establecido hasta el presente la unificación total de la normativa laboral de los países que se integran. Las diferencias en los niveles de desarrollo económico, social, cultural, político, científico, etc. así como las distintas visiones y tradiciones de los países en materia religiosa, filosófica, ideológica, etc. hacen muy difícil y compleja la consagración de estándares laborales comunes, detallados, precisos y concretos.

Lo habitual es que los TLC reconozcan el derecho de cada país de establecer sus propias normas internas (consagrando así el concepto de soberanía normativa interna de los Estados), pero simultáneamente establezcan compromisos, instrumentos y mecanismos tendientes a que las partes dicten normas que reflejen los derechos humanos laborales reconocidos internacionalmente.

La primera experiencia internacional en esta materia fue el Acuerdo Complementario Laboral que se suscribió junto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en el año 1992, que celebraron Canadá, Estados Unidos y México.

Ese instrumento condicionaba el acceso a los beneficios arancelarios del TLC, a que cada país hiciese un *cumplimiento efectivo* de la normativa laboral interna¹³. Con ello los Estados Unidos perseguían evitar la competencia desleal de México a través del “dumping social”, o sea, rebajando los costos laborales artificialmente para obtener mejores posibilidades de competir y atraer inversiones estadounidenses.

En esa dirección, el Acuerdo Complementario laboral del NAFTA establecía en su art. 2° que cada una de las Partes garantizaba que sus leyes y reglamentos laborales debían prever altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad y continuarían esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto.

A su vez, el art. 3 establecía que cada Parte debería promover la observancia de su legislación laboral y la aplicación efectiva a través de medidas gubernamentales adecuadas. De ese modo, el Acuerdo funcionaba como una “cláusula social”, con la particularidad de que la obligación que adquirirían los Estados no se refería al cumplimiento de normas mínimas comunes o internacionales, sino a las normas definidas por cada legislación interna¹⁴.

Con el objetivo de que las partes cumpliesen efectivamente con las obligaciones asumidas, el Acuerdo instituía una serie de mecanismos y medidas que en lo sustancial se circunscribían a promover el nombramiento y capacitación de inspectores del trabajo; alentar el establecimiento de comisiones internas obrero patronales en las empresas; proveer y alentar el uso de servicios de mediación, conciliación y arbitraje; adecuar los procedimientos judiciales para agilizarlos; y difundir información relativa a la legislación laboral interna. Además, si un país incumplía de manera persistente las normas internas sobre trabajo de menores, seguridad e higiene o los salarios mínimos, se tratase de un incumplimiento persistente, que involucrase una norma vigente en los tres países y que su vio-

13 Véase: CASTELLO, A.; “*Acuerdo de libre comercio de América del Norte*” en Derecho de la integración y relaciones laborales. 2ª edición, Héctor Babace (director), FCU, Montevideo, 2004, p. 74-79.

14 APARICIO VALDEZ, L.; “Integración, comercio internacional y Derecho del Trabajo en América” in Evolución del Pensamiento Juslaboralista, Estudios en homenaje al Prof. Héctor-Hugo Barbagelata, FCU, Montevideo 1997, p. 58.

lación generase ventajas comerciales indebidas, se podía activar un mecanismo de solución de controversias que podía, inclusive, llegar hasta la aplicación de multas al país incumplidor¹⁵.

El NAFTA fue sustituido el 30 de noviembre de 2018 por el T-MEC y comenzó a regir en julio de 2020. En su capítulo 23, que es casi idéntico al capítulo laboral de los TLC celebrados por Estados Unidos con Chile, Perú, Colombia, Centro América, entre otros, se reafirman los compromisos asumidos por las Partes en el marco de la Declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, y se garantiza la efectiva implementación de los derechos laborales fundamentales en la legislación de cada Parte¹⁶.

El Capítulo 18 del Acuerdo Interino de Comercio entre UE y el Mercosur sigue ese criterio que se ha venido consolidando en los TLC celebrados en las últimas décadas, de utilizar como parámetro y objetivo a seguir los derechos fundamentales reconocidos por la OIT.

En efecto, el documento establece expresamente que los principios y acciones en materia laboral que se incluyen en el Capítulo 18 son aquellos contenidos en el Programa de Trabajo Decente de la OIT, que se expresan en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

De ese modo, queda evidenciado que para la UE y el Mercosur la integración económica es interdependiente con la dimensión social y medioambiental y que el desarrollo solo será sostenible si se basa en políticas de cada bloque y sus Estados parte, que respeten el programa de Trabajo Decente.

15 REYNOSO CASTILLO, C.; *“Nuevas normas laborales internacionales, experiencia mejicana en la globalización”*, publicado en IV Congreso regional americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, tomo II, Santiago de Chile, 1998, p. 108 y ss.

16 Más ampliamente: CASTELLO, A.; *“Capítulo laboral del nuevo Tratado de Libre Comercio de América del Norte”* en revista Derecho Laboral, tomo LXIV, No. 281, enero-marzo 2021, p. 35 y ss.

Presentamos a continuación los diferentes compromisos y deberes asumidos por los Estados en el Capítulo 18 en materia laboral (excluimos de nuestro análisis a los aspectos medioambientales).

2. Derecho a establecer sus propias normas, siempre que sean compatibles con el Trabajo Decente y los Derechos fundamentales

En primer lugar, el artículo 18.2 del Capítulo laboral del Acuerdo Interino de Comercio contiene uno de los compromisos más importantes que asumen los bloques y sus Estados parte en materia laboral: el respeto del trabajo decente y los derechos fundamentales de los trabajadores.

Por un lado, se reconoce el derecho de cada Estado de determinar sus políticas y prioridades sobre desarrollo sostenible, así como la potestad para establecer “los niveles internos de protección medioambiental y laboral que considere adecuados y adoptar o modificar sus disposiciones legislativas y reglamentarias y sus políticas” (18.2.1).

Esta disposición es muy similar a la que se recoge en la mayoría de los capítulos laborales de los TLC, que consiste en el reconocimiento de la soberanía de los Estados para determinar su propia normativa laboral y medioambiental. El documento disipa toda duda acerca de que no se van a establecer condiciones de trabajo y empleo comunes entre los países y los dos bloques, manteniéndose el derecho de los Estados de dictar sus propias regulaciones internas en materia laboral.

Por otro lado, se establece el límite de esa libertad normativa (art. 18.2.1): “tales niveles, disposiciones legislativas y reglamentarias y políticas serán compatibles con los compromisos de las Partes con los acuerdos internacionales y las normas laborales a que se refieren los artículos 18.4 y 18.5”.

¿Cuáles son los instrumentos, estándares laborales y niveles de protección internacionales que deben respetar los países?

El artículo 18.4 dispone que los Estados deben aplicar normas y políticas que incluyan “estándares laborales básicos y altos niveles de protección laboral” que respeten los Convenios y protocolos de OIT ratificados por los Estados de la UE y el Mercosur, así como también la Declaración de la OIT sobre Derechos Fundamentales en el trabajo de 1998.

El documento recuerda que estos derechos fundamentales que deberán observarse por los países son:

- a) La libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva,
- b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio,
- c) La abolición efectiva del trabajo infantil,
- d) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

El art. 18.4 del Capítulo 18 no hace referencia al derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, incluido en el año 2022 en la Declaración sobre Derechos Fundamentales. Si embargo, debería entenderse que este derecho también está incluido en el alcance de los compromisos de los Estados, porque las actualizaciones y modificaciones de los instrumentos de derechos humanos forman parte de los principios de progresividad e irreductibilidad con los que se interpretan y aplican.

3. Compromiso de no hacer dumping social

En segundo lugar, el Capítulo 18 establece el compromiso de abstenerse de llevar adelante políticas de dumping social en el comercio entre los dos bloques.

El dumping social es una de las justificaciones políticas y comerciales que mueve a los Estados para la regulación de la dimensión laboral y medioambiental en el marco de la integración económica regional. Más allá de la loable aspiración de los Gobiernos de que las cláusulas sociales ayuden a mejorar los niveles de vida de los trabajadores, lo cierto es que el temor a que un Estado reduzca artificialmente sus estándares laborales para atraer inversiones es lo que ha motivado (sobre todo los Gobiernos de los países centrales) que se implementen

medidas para vincular el acceso a las ventajas arancelarias con el respeto de los derechos fundamentales y el trabajo decente.

Esa idea está consagrada expresamente en el artículo 18.2.3 cuando establece que “ninguna de las partes deberá debilitar los niveles de protección otorgados en sus disposiciones legislativas y reglamentarias en materia medioambiental o laboral con la intención de fomentar el comercio o la inversión”

Con más énfasis aún el artículo 18.2.4 dispone que “Las partes no establecerán dispensas ni excepciones, ni ofrecerán establecer dispensas ni excepciones, de sus disposiciones legislativas y reglamentarias en materia medioambiental o laboral con el fin de fomentar el comercio o la inversión”.

Asimismo, el artículo 18.2.5 establece que “Una parte no dejará, a través de un curso de acción o inacción sostenida o recurrente, de aplicar efectivamente sus disposiciones legislativas y reglamentarias en materia medioambiental o laboral con el objetivo de fomentar el comercio o la inversión”.

Para limitar aún más las posibilidades de que un Estado realice prácticas de dumping social, el artículo 18.2.6 dispone que “Una parte no aplicará sus disposiciones legislativas y reglamentarias en materia medioambiental y laboral de manera que constituya una restricción encubierta del comercio o una discriminación injustificable y arbitraria”.

Estos compromisos, que están contemplados en el Capítulo laboral de la mayoría de los TLC celebrados en el siglo XXI, sirven para estimular una competencia comercial entre países basada en la innovación, la mejora tecnológica, la formación y capacitación de los trabajadores y las ventajas comparativas naturales y no artificiales, así como tampoco en el desconocimiento o empeoramiento de la legislación social.

En cierta manera, los deberes indicados ponen un claro límite a la soberanía de los Estados y su potestad de dictar sus propias normas, en la medida en que ellas no pueden desconocer los derechos fundamentales de los trabajadores y el trabajo decente (art. 18.2) ni tampoco desarticular sus protecciones.

El Capítulo 18 del Acuerdo Interino de Comercio significa entonces en un freno a los intentos de establecer reformas laborales que puedan ser desregulatorias. Los Estados pueden modificar o derogar normas laborales u omitir su aplicación, siempre que ello no constituya una medida tendiente a fomentar el dumping social. En tal sentido, es importante resaltar que el art. 18.2.5 incluye como práctica inhibida no solo a las acciones estatales sino también a la “inacción sostenida o recurrente” de aplicar efectivamente las disposiciones legales o reglamentarias.

4. Compromiso de aplicar las Normas Internacionales sobre Derechos fundamentales en el trabajo

En tercer lugar, en el artículo 18.4 se establece el compromiso de los Estados de promover y aplicar los Convenios y Protocolos de OIT ratificados por los Estados del Mercosur y de la UE, lo que incluye la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998.

Ese deber no se limita a los instrumentos de OIT ya ratificados y vigentes en los países, sino también a los convenios y protocolos de la OIT que aun no se hayan ratificado (art. 18.4.4).

Además, los Estados se comprometen a promover el trabajo decente, tal como se define en la Declaración de OIT sobre justicia social para una globalización equitativa, lo que supone ampliar la agenda de temas y normas laborales que deben ser observadas.

En ese sentido, el art. 18.4.8 establece que los Estados deben desarrollar políticas de respeto de la seguridad y salud en el trabajo, condiciones de trabajo decentes, inspección laboral, no discriminación y procedimientos administrativos y judiciales accesibles y eficaces para la protección de los derechos laborales.

5. Gestión responsable de las cadenas de suministro

En cuarto lugar, el art. 18.11 recoge un compromiso novedoso para los capítulos laborales de los TLC. En efecto, se establece el compromiso de los

Estados de implementar medidas para que exista una “gestión responsable de las cadenas de suministro mediante prácticas de conducta empresarial responsable y responsabilidad social de las empresas”.

La preocupación por el respeto del trabajo decente por parte de las Empresas Multinacionales y sus proveedores en el marco de las grandes cadenas de suministro a nivel mundial, ha estado presente en las dos últimas décadas en todos los Organismos internacionales vinculados al comercio y los asuntos laborales¹⁷.

Así, instrumentos de origen muy variado establecen reglas y orientaciones dirigidos a los Gobiernos, las Empresas Multinacionales y los proveedores de las cadenas de suministro, basadas en el denominado “deber de debida diligencia”, a saber: las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable, 1976 (rev. 2023), la Declaración Tripartita de OIT sobre EMN de 1977 (rev. 2017), los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas (2011) y sobre todo la Resolución de OIT de 2016 sobre Cadenas Mundiales de Suministro.

216

Las cadenas mundiales de suministro se han convertido en una forma habitual de organización de las inversiones, la producción y el comercio en la economía globalizada. En muchos países, y particularmente en países en desarrollo, las cadenas mundiales han creado empleo y abierto nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social. Pero también se observa que la dinámica de las relaciones de producción y de empleo en algunas cadenas mundiales de suministro, puede incidir negativamente en las condiciones de trabajo¹⁸.

Esa preocupación se advierte claramente en el artículo 18.11 del Acuerdo Interino de Comercio, cuando dispone que los países se obligan a “apoyar la difusión y el uso de los instrumentos internacionales” relativos al deber de debida diligencia en las cadenas mundiales de valor, así como “promover la

17 Sobre el deber de debida diligencia puede consultarse más ampliamente: SANGUINETI RAYMOND, W. y VIVERO SERRANO, J.B., *Diligencia debida y trabajo decente en las cadenas globales de valor*, AAVV., Ed. Aranzadi, Pamplona, 2022.

18 Puede profundizar en: SANGUINETI RAYMOND, W. y VIVERO SERRANO, J.B., *La dimensión laboral de la diligencia debida en materia de derechos humanos*. AAVV., Ed. Aranzadi, Pamplona, 2023.

adopción voluntaria por parte de las empresas de la responsabilidad social de las empresas o de las prácticas empresariales responsables, de conformidad con las directrices y principios” contenidos en los instrumentos internacionales de ONU, OIT, OCDE, etc.

Adicionalmente, se dispone que las Partes reconocen la utilidad de las directrices internacionales y promoverán un trabajo conjunto.

Todos los instrumentos que recogen el deber de debida diligencia son normas de *soft law* o derecho débil, por lo que no pueden desatar mecanismos sancionatorios o de solución de controversias a nivel internacional. Sin embargo, al ratificarse ese deber en el Capítulo 18 del Acuerdo Interino de Comercio, ello refuerza el compromiso de los Estados de adoptar políticas consecuentes con el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incrementándose así las oportunidades de alcanzar el trabajo decente en el Mercosur.

6. Cooperación

En quinto lugar, en el Capítulo 18 se establece un apartado donde se regula de manera muy genérica la posibilidad de que los Estados establezcan mecanismos de cooperación en materia de comercio y desarrollo sostenible (art. 18.13).

No se consagra ningún mecanismo específico, como podría ser, por ejemplo, la realización de seminarios, talleres, investigaciones, intercambio de información, etc.

Lo único que se estipula en el documento son algunos de los ejes o áreas temáticas que podrían ser objeto de la cooperación, destacándose entre ellos: el impacto de la legislación y las normas laborales en el comercio y la inversión, el impacto de la legislación sobre comercio e inversión en el trabajo, la aplicación de los Convenios de la OIT, la Agenda de Trabajo Decente de OIT, la responsabilidad social de las empresas, la gestión responsable de las cadenas de suministro mundiales, etc.

En el artículo 18.14 se crea un Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, cuyo cometido es, entre otros, llevar a cabo las actividades de cooperación y de solución de controversias.

7. Solución de controversias

Finalmente, los artículos 18.5, 18.16 y 18.17 disponen una serie de mecanismos tendientes a resolver los desacuerdos sobre la interpretación o la aplicación del Capítulo 18.

El mecanismo se basa en el diálogo, las consultas, el intercambio de información y la cooperación. No incluye la posibilidad de aplicar sanciones, multas ni suspensión de beneficios arancelarios, como sucede en el caso de los TLC celebrados por Estados Unidos con varios países.

La solución de controversias se basa en tres etapas. La primera es la consulta: cualquier Parte puede solicitar a la otra iniciar un procedimiento de consultas por escrito, disponiéndose de 30 días para dar respuesta.

Si una Parte considera que la respuesta no es satisfactoria, se abre una segunda etapa que consiste en la posibilidad de solicitar por escrito que se convoque al Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible para procurar alcanzar una solución satisfactoria para las Partes.

La tercera etapa, si fracasa lo anterior, es convocar a un Grupo de Expertos de tres miembros para examinar el asunto. Para ello se conformará una lista de al menos 15 personas que estén interesadas en actuar como Experto.

El Grupo o panel de Expertos deberá emitir un informe preliminar y luego uno final, el cual incluirá las conclusiones y las recomendaciones.

IV. COMENTARIOS FINALES

El Acuerdo Interino de Comercio celebrado entre la UE y MERCOSUR contiene en su Capítulo 18 una regulación de aspectos laborales y medioambientales en el marco del programa de liberalización del comercio entre los países. La principal finalidad es evitar el dumping social, pero también mejorar la calidad de las legislaciones y estándares laborales y medioambientales, el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente.

El Capítulo laboral establece varios compromisos para los Estados del MERCOSUR y la UE, cuyo eje consiste en el respeto y aplicación efectiva de los derechos fundamentales en el trabajo, establecidos en la Declaración de la OIT de 1998 y los Convenios y Protocolos de OIT ratificados por los países, como estándar o núcleo común de normas y derechos que deben ser respetados por todos con independencia de su grado de desarrollo económico.

Dentro de esos compromisos se destaca el deber de no reformar la legislación interna en sentido peyorativo para atraer inversiones. Si bien los Estados mantienen soberanía para dictar sus propias normas internas, ellas deben estar alineadas con el trabajo decente y los derechos fundamentales en el trabajo, además de no poder ser reducidas de forma artificial para tratar de captar flujos de comercio y capital.

El Capítulo no establece espacios (órganos) para la participación de los actores sociales. Tampoco dispone mecanismos de denuncias públicas de presuntos incumplimientos de derechos fundamentales en el trabajo.

La experiencia ha demostrado que la participación de las organizaciones sindicales, las empresas y otros actores de la sociedad civil es importante para la construcción de la dimensión social en los espacios de integración económica. No en vano tanto en el MERCOSUR como en la UNION EUROPEA se han creado órganos y mecanismos de diálogo social y participación de los actores del mundo del trabajo, lo que ha contribuido a reforzar las normas y estándares laborales¹⁹.

19 Véase más ampliamente: CASTELLO, A., “Revisión y actualización de la Declaración Socio laboral

De todos modos, pese a estas ausencias, consideramos que la inclusión de un Capítulo laboral en el Acuerdo de libre comercio está totalmente justificada y servirá para fomentar el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo.