

**COMERCIO Y TRABAJO:**

**Cómo mejorar las evaluaciones de impacto  
sobre la sostenibilidad y los mecanismos de  
supervisión**

Informe final – Documento de Síntesis



**Contrato N° VC/2010/0029**

**Septiembre, 2011**



Ergon Associates Limited 8 Coldbath Square Londres EC1R 5HL Reino Unido  
Tel.: +44 20 7713 0386  
[www.ergonassociates.net](http://www.ergonassociates.net)

## DOCUMENTO DE SÍNTESIS

### Presentación

Este informe constituye el informe final del Contrato N° VC/2010/029 sobre Cuestiones de sostenibilidad: trabajos y empleo verdes (Lote II): Comercio y trabajo. Cómo mejorar las evaluaciones de impacto del comercio sobre la sostenibilidad y los mecanismos de supervisión. Este proyecto ha sido financiado con la ayuda de la Comisión Europea. La presente publicación tan solo refleja la opinión del autor, por lo que no podrá responsabilizarse a la Comisión de ningún uso que pueda darse a la información que contiene.

El principal objetivo del presente estudio es analizar **la posibilidad de una mejor implicación de las organizaciones que representan a trabajadores y empresarios en la evaluación (previa) y supervisión (posterior) de los vínculos entre el empleo y el comercio internacional**, tanto en Europa como en determinados países / socios comerciales terceros. Este documento de síntesis sigue la estructura del informe principal y se articula en dos partes fundamentales: la primera sobre las Evaluaciones de Impacto sobre la Sostenibilidad (EIS), y la segunda, sobre la supervisión retrospectiva.

## PARTE I: EVALUACIONES DE IMPACTO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD

### Contexto

Una Evaluación de Impacto sobre la Sostenibilidad (EIS) es un **estudio independiente efectuado a lo largo de unas negociaciones comerciales destinado a identificar los posibles efectos económicos, sociales y medioambientales que puede acarrear un acuerdo de libre comercio** celebrado entre la UE y otro país o región. Las EIS suponen una pieza clave para la Comisión con vistas a la integración de un empleo y un trabajo decente a su política comercial, junto al SPG+ y la incorporación de capítulos relativos al desarrollo sostenible en los nuevos acuerdos comerciales.

### Nuestra metodología

Nuestro análisis se basa, principalmente, en los 13 estudios bilaterales y birregionales de evaluación de impacto que la Comisión había iniciado a fecha de 31 de marzo de 2009. Nuestra labor ha consistido en un trabajo de documentación, entrevistas con responsables de la Comisión, representantes de los agentes sociales en la UE, contratistas de EIS y desplazamientos a Ucrania, Corea del Sur y América Central.

### La metodología EIS

La metodología EIS contempla dos componentes básicos:

1. **Evaluación de los efectos económicos, medioambientales y sociales** del acuerdo comercial propuesto a partir de modelos económicos y el análisis de la cadena causal; y
2. **Consultas con los interlocutores**, realizadas tanto en la UE como en el territorio del socio comercial propuesto.

La Comisión considera estos dos componentes **“elementos interdependientes y de idéntica importancia”** para el proceso EIS.

No obstante, hemos observado que el modelado económico está arraigado en el proceso EIS, dado que proporciona la base para evaluar los efectos cuantitativos en lo relativo a las dimensiones económica, social y medioambiental. Se utilizan distintos modelos, entre ellos el modelo del

Equilibrio General Calculable (EGC), con el fin de evaluar las posibles consecuencias de modificaciones de políticas en variables como por ejemplo los precios, los ingresos o el bienestar mediante la asignación de recursos. Sin embargo, existen **limitaciones conocidas asociadas a los modelos económicos** y nuestro análisis ha hecho hincapié en la importancia de recurrir también a las técnicas de investigación cualitativa, como por ejemplo las entrevistas con las partes interesadas o el uso de fuentes secundarias, para evaluar los efectos del trabajo decente.

Con el tiempo las consultas con los interesados han ido cobrando una función cada vez más importante dentro de la metodología EIS, tanto para los interlocutores de la UE como para el socio comercial propuesto. **Los talleres colectivos y las reuniones en grupo son el principal vehículo para las consultas entre interlocutores:** en general, las consultas incluyen como mínimo un taller celebrado en el país del socio comercial propuesto y dos o tres reuniones en la UE.

A partir de la revisión de los informes finales EIS que hemos realizado, no parece que se disponga de un marco coherente para combinar las metodologías cuantitativa y cualitativa, lo que puede llevar a comprometer la calidad y la coherencia de los análisis entre evaluaciones EIS. Además, la versión actual del Manual EIS (que estipula la metodología básica) ofrece pocas directrices para evaluar los efectos del trabajo y el empleo decentes de forma cuantitativa o cualitativa. Somos de la opinión que sería conveniente actualizar el Manual EIS para mejorar las directrices ofrecidas a los contratistas en materia de evaluación del impacto social y la celebración de consultas con los agentes sociales, en concreto las organizaciones sectoriales, así como proporcionar ejemplos de buenas prácticas.

## Revisión de anteriores informes y prácticas EIS

En líneas generales, hemos observado que **tanto el tratamiento que se da en los informes de evaluación EIS a las cuestiones de trabajo decente como las vías de implicación de los interlocutores han mejorado con el tiempo.** No obstante, nuestra labor de documentación y revisión de los informes finales EIS nos inclina a pensar que sigue dándose una variación considerable en el alcance y la calidad del debate sobre los efectos del trabajo y empleo decentes y, a juzgar por lo observado, parece ser que **aún queda margen de mejora para llegar a captar todos los posibles efectos.** La profundidad de comprensión de las iniciativas de trabajo decente que demuestran los informes de las evaluaciones de sostenibilidad varía considerablemente, en particular por lo que respecta a cuestiones sensibles, como por ejemplo la libertad de asociación.

**Parece que la mayor parte de contratistas no cuentan con ningún miembro que presente un perfil experto en trabajo decente o consultas con los interesados.** Por el contrario, estos asuntos suelen ser tratados por generalistas o compartidos de forma transversal entre el equipo de evaluación. Ni que decir tiene que dicho enfoque generalista para las temáticas de trabajo decente y las consultas con interlocutores contrasta con la amplia experiencia de los equipos EIS en materia de modelado y análisis económico. El valor de una mayor experiencia en cuestiones de trabajo decente y consultas con interesados es especialmente importante dado que la evaluación del impacto social exige la combinación de modelos económicos con técnicas más cualitativas.

## Consultas con interlocutores e implicación de los agentes sociales

Nuestra investigación sugiere que la **calidad de la implicación de los agentes sociales** a lo largo del proceso de evaluación puede mejorarse. Los sindicatos tan solo acudieron a actos de consulta EIS de forma intermitente, tanto dentro como fuera de la UE. Los responsables patronales asisten más a las reuniones multilaterales, pero no suelen hacerlo en calidad de representantes de los empleados, sino que lo más probable es que envíen a representantes especializados en cuestiones de naturaleza comercial. En general, los contratistas han dejado constancia de que sus recursos son limitados a la hora de convencer a los interesados que deben asistir a los talleres colectivos, aunque en algunos

casos los contratistas han logrado profundizar la consulta con los agentes sociales recurriendo a **más entrevistas individuales o participando en más reuniones conjuntas con los agentes sociales.**

**Las consultas con interesados celebradas fuera del marco de la UE entrañan una serie de desafíos** que dependen del contexto geográfico. La mayoría de contratistas y muchas partes interesadas han expresado su preocupación porque consideran que a efectos de consulta no basta con celebrar un único taller fuera de la UE, lo que genera la insatisfacción del interlocutor, puesto que advierte una carencia de seguimiento. Asimismo, también se insinuó que los talleres podrían beneficiarse de ejercicios de formación de capacidades u otros apoyos destinados a mejorar las aportaciones y la participación de los interlocutores. Los contratistas han expresado que los debates serían más productivos si se lograra que la sociedad civil estuviera mejor informada sobre cuestiones de naturaleza comercial.

**Muchos contratistas e interlocutores consideraron que las reuniones de consulta celebradas en Bruselas acusan un cierto desgaste,** en parte debido a la merma de interés por parte de los interlocutores del proceso. Se ha sugerido que las reuniones de los comités de diálogo social sectorial (CDS) más relevantes podrían facilitar un diálogo más centrado en los impactos sociales en Europa. Los contratistas observan que la presencia de funcionarios de la DG de Comercio implicados en las negociaciones ha resultado de suma importancia a la hora de atraer a los interlocutores y suscitar el debate.

Un **enfoque más activo, dirigido, para llegar a determinados interlocutores** podría contribuir a abordar determinados aspectos de los talleres colectivos. Las entrevistas especializadas no tan solo son importantes para llenar huecos a lo largo de la consulta, sino que también permiten un diálogo más profundo y especializado con los agentes sociales sobre cuestiones relativas al empleo y el trabajo decente. Puede ser muy valioso organizar una serie de entrevistas especializadas o pequeñas reuniones externas a la UE, allá donde (en función del país o la región) el diálogo social es limitado o crispado y las partes interesadas aún deben ganarse la confianza mutua.

## Resultados de las entrevistas con agentes sociales de la UE

Los representantes de los agentes sociales han subrayado la importancia del diálogo en las evaluaciones de sostenibilidad, pero han reconocido que su **presencia en reuniones EIS en Bruselas ha sido irregular.** Los principales motivos que argumentan son los siguientes:

- Faltan recursos;
- Se percibe que el proceso EIS influye poco en los resultados de las negociaciones;
- No queda claro hasta qué punto los contratistas recogen sus opiniones; y
- Las reuniones no suponen un entorno de debate adecuado para las consultas con los agentes sociales.

**Las principales preocupaciones** mencionadas respecto a los informes finales de las evaluaciones han sido que:

- Los informes son demasiado largos y complejos;
- La metodología EIS presenta lagunas y graves limitaciones atribuibles al modelado EGC;
- Se presta excesiva atención a la dimensión económica de la evaluación; y
- El diseño de las medidas de apoyo debe ser más preciso.

La mayoría de representantes de los agentes sociales se mostraron a favor de la posibilidad de **potenciar el papel de los CDS** durante el proceso de consulta EIS y nos hicieron conocedores de ejemplos de colaboraciones previas de los agentes sociales en materias relevantes. Sin embargo, los mismos agentes sociales apuntaron obstáculos de cara a la implicación de los CDS, entre los cuales

sus limitados recursos, la necesidad de los comités de conservar su autonomía para establecer sus propias prioridades y que no todos los sectores de exportación dispongan de un CDS especializado (p. ej., el sector del automotor).

**Son pocos los agentes sociales que hayan sido contactados directamente** por los contratistas en busca de información determinada, a pesar de que los agentes sociales opinaban que estaban en posición de ofrecer información de utilidad, como por ejemplo datos sectoriales pormenorizados del mercado laboral o contactos de interlocutores en otros países. Fruto de considerar que se habían producido imprecisiones en los hechos reflejados en una evaluación EIS, una organización empresarial decidió encargar su propio estudio sobre el impacto que el TLC propuesto tendría sobre el sector agrícola.

Los representantes de los agentes sociales han elaborado una serie de recomendaciones, entre las que encontramos propuestas para: mejorar la comprensión del contratista sobre cuestiones relativas al empleo y el trabajo decentes; garantizar que los contratistas recurren directamente a los agentes sociales para recabar información, y fomentar las capacidades de los agentes sociales para fortalecer sus aportaciones a las evaluaciones de los efectos sobre la sostenibilidad.

## PARTE II: SUPERVISIÓN RETROSPECTIVA

### Contexto

La segunda mitad del presente proyecto se ha basado en la realización en Chile de un ejercicio de supervisión retrospectiva destinado a:

- **Formarse una imagen de los efectos generados por el Acuerdo de Asociación UE-Chile (“AA”)** en materia de empleo y trabajo decentes en Chile, a partir de metodologías cuantitativas y cualitativas;
- **Fomentar el diálogo multilateral en Chile** acerca de los efectos de la liberalización del comercio sobre el empleo y el trabajo decentes; y
- **Elaborar herramientas y recomendaciones** de cara a próximos ejercicios de seguimiento.

Para el ejercicio piloto de supervisión se eligió Chile dado que el Acuerdo de Asociación UE-Chile (AA) lleva vigente desde 2003 y se considera que ha causado efectos notables sobre el comercio de productos y servicios con Europa. El AA UE-Chile no prevé ningún compromiso de realizar dicho seguimiento, de modo que el presente estudio fue efectuado ad-hoc y a modo de prospección.

### Nuestra metodología

#### Contexto

Existen importantes **retos metodológicos al atribuir los efectos de un trabajo y un empleo decentes a la vigencia de un único acuerdo comercial**. Los cambios experimentados en el mercado laboral pueden ser fruto del efecto individual o combinado de varios factores, como por ejemplo las políticas nacionales o el impacto de otros acuerdos comerciales. Sobre este último punto, Chile ha celebrado un gran número de acuerdos comerciales bilaterales, lo que dificulta considerablemente aislar los efectos del AA UE-Chile de los provocados por otros acuerdos. Estos puntos se tuvieron en cuenta al diseñar tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos de la metodología, pero aun así imponen determinadas restricciones de peso sobre nuestra capacidad para alcanzar conclusiones sin salvedades.

## Metodología cuantitativa

Nuestra metodología cuantitativa se ha basado en el uso de **datos disponibles públicamente**, puesto que representaban un modelo más rentable y transparente y tenían mayor probabilidad de resultar sostenibles en Chile en un futuro (y poderse llegar a replicar en otros contextos geográficos). Hemos utilizado información aduanera para analizar los flujos comerciales y datos procedentes de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) para la información sobre el mercado laboral. Para los datos sobre el empleo acotamos el periodo de análisis de 2000 a 2006 con el fin de evitar los efectos distorsionadores de la crisis financiera mundial iniciada en 2008.

Al analizar los flujos comerciales hemos empleado un **enfoque de la “diferencia en la diferencia”**, cotejando los distintos cambios en el tiempo en las relaciones comerciales de Chile con la UE, en comparación con las relaciones chilenas con el resto del mundo. Nuestros dos principales indicadores tenían que ver con los cambios experimentados en los volúmenes comerciales (“Euro Bias”) y los cambios en la diversificación de productos y mercados (“Euro Dive”).

En cuanto a los datos del empleo, hemos utilizado ocho indicadores para el análisis cuantitativo, elegidos mayoritariamente por consideraciones de orden práctico (p. ej., los datos estadísticos disponibles):

1. **Cantidad de empleo** (puestos de trabajo);
2. **Niveles de renta**;
3. **Tipo de contrato** (proporción de trabajadores con contrato indefinido);
4. **Duración media del contrato**;
5. **Niveles de formación**;
6. **Índice de notificación de accidentes laborales**;
7. **Proporción de mujeres trabajadoras**; y
8. **Proporción de población indígena**.

## Metodología cualitativa e implicación de los interlocutores

Si bien nuestro análisis cuantitativo ha tenido en cuenta las tendencias de comercio y empleo de 10 sectores de exportación, para la implicación de los interlocutores tuvimos que acotar el énfasis sectorial. Una ojeada preliminar a los datos comerciales y de empleo, acompañados por una consulta con la delegación europea en Santiago, sugirieron que los cuatro sectores que parecían haber acusado los mayores impactos tras el despliegue del AA UE-Chile eran:

- **Salmón**
- **Vino**
- **Silvicultura**
- **Fruta**

Nuestra metodología cualitativa se centró en las entrevistas y los talleres con las partes interesadas en estos sectores y a escala nacional, con un énfasis especial en los agentes sociales y los organismos gubernamentales. En concreto, celebramos:

- Una serie de **entrevistas semiestructuradas** en Santiago, Concepción, Puerto Montt y Castro, de diciembre de 2010 a abril de 2011; y
- Dos **talleres colectivos** en las oficinas de la OIT en Santiago en enero y abril de 2011.

Asimismo, intentamos lograr acceso a datos de las inspecciones de trabajo y de otro tipo que eran posesión de los servicios de inspección laboral chilenos, aunque en este proceso acusamos ciertos retrasos y, debido a ellos, no pudimos utilizar dichos datos en el análisis final.

## Resultados

### Resultados cuantitativos

Analizamos el desempeño de los diez principales sectores de exportación chilenos para los indicadores de comercio y empleo seleccionados. En cuanto al comercio, observamos que determinados socios comerciales de estos sectores con la UE habían cambiado mucho más que otros en los tres años posteriores a la entrada en vigor del AA UE-Chile. En particular, apuntamos:

- Un aumento significativo de la importancia del comercio con la UE para el sector vinícola y la pesca;
- Un aumento notable para la fruta, sustancias químicas y plásticos; y
- Ningún efecto medible sobre la silvicultura (si bien durante este periodo el sector avanzó en materia de diversificación de mercados y productos en la UE).

En lo que respecta a los datos sobre el empleo, cotejamos las tendencias de distintos sectores de exportación con vistas a determinar cuáles mejoraban a una velocidad superior a la media para cada uno de los indicadores. En líneas generales, la correlación más fuerte entre aumento del comercio con Europa y comportamiento de nuestros indicadores individuales de empleo tuvo que ver con la mejora de los niveles formativos. Más allá de ese aspecto, no parecía darse ninguna correlación sólida entre indicadores o sectores individuales sobre el aumento del comercio con la UE.

No obstante, al analizar los indicadores de empleo en su conjunto, hallamos ciertas **pruebas provisionales que sugieren la existencia de un vínculo positivo entre el aumento del comercio con la UE y la mejora general del desempeño sectorial para los indicadores del empleo**. Para tener una visión íntegra de los resultados, a cada sector le ha sido asignada una puntuación sobre diez en cada indicador que muestra su clasificación relativa a los demás sectores: el sector con el comportamiento más positivo de un indicador (p. ej., el índice más elevado de creación de puestos de trabajo) ha recibido 10 puntos, el siguiente 9 puntos, etc. A continuación se han sumado estas puntuaciones para obtener una cifra global por sector que refleja el comercio y el trabajo (véase la siguiente tabla: “Resumen de resultados y clasificación”).

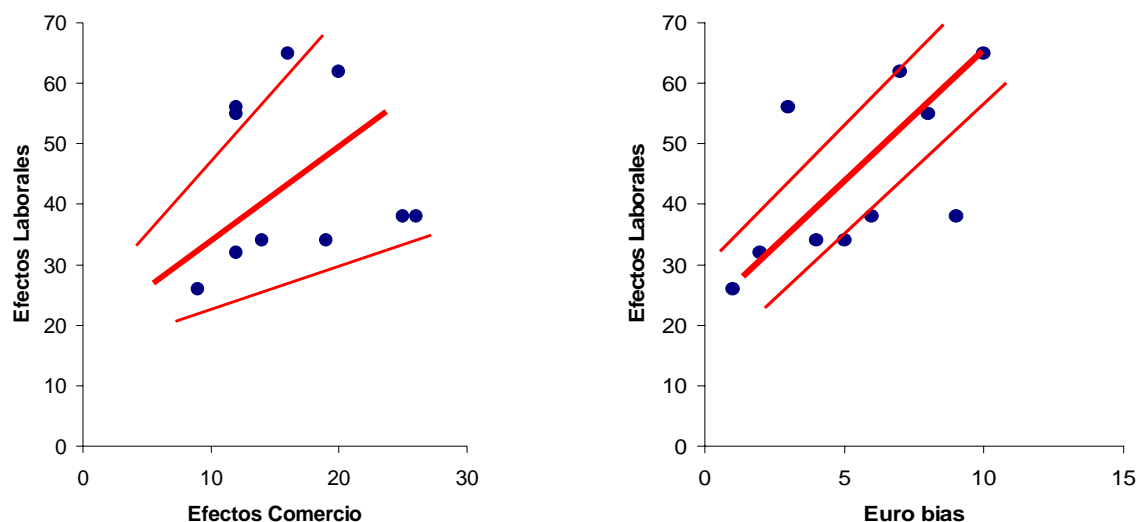
#### Resumen de resultados y clasificación

	Efectos comercio			Euro effect Comercio	Impacto sobre el empleo							Efecto euro Trabajo	
	Euro Bias	Producto	Mercado		Cantidad	Contrato	Capacitación	Duración	Ingreso	Mujeres	Etnia		Accidentes
Madera, papel, celulosa y muebles	6	10	10	26	5	6	5	3	8	6	2	3	38
Químicos y plásticos	9	9	7	25	4	5	8	10	3	1	6	1	38
Otras frutas y alimentos derivados	7	4	9	20	7	9	7	9	6	9	9	7	63
Pesca, piscicultura y alimentos derivados	10	1	5	16	8	10	9	6	9	5	10	8	65
Vino y uvas	8	2	2	12	1	7	10	7	10	10	1	9	55
Otros alimentos agrícolas y derivados	3	3	6	12	6	8	6	8	5	8	8	6	55
Cobre y su manufactura	2	6	4	12	10	3	2	2	2	4	5	5	33
Molibdeno	1	5	3	9	9	2	1	1	1	3	4	4	25
Otros minerales y manufacturas metálicas	4	7	8	19	3	4	4	5	7	2	7	2	34
Equipos industriales y manufacturas	5	8	1	14	2	1	3	4	4	7	3	10	34



A continuación empleamos estas puntuaciones para elaborar dos diagramas de dispersión que mostraran la relación existente entre estas dos variables (véase más abajo): el primero muestra las puntuaciones comerciales totales en comparación con las relativas al empleo, mientras que el segundo refleja el Euro Bias (es decir, el cambio en los volúmenes de comercio) comparado con las puntuaciones relativas a la mano de obra.

### Impactos del comercio y el trabajo



Conjuntamente, estos diagramas de dispersión permiten entrever que existe cierta **correlación positiva entre el aumento del comercio con Europa y los efectos positivos sobre el empleo** (habida cuenta de nuestros comentarios anteriores sobre las limitaciones de los datos). Esta relación es más marcada en el segundo gráfico, que utiliza el Euro Bias como variable comercial y no contempla la diversificación como indicador del aumento del comercio. Naturalmente, la fuerza de la tendencia es difícil de demostrar de forma concluyente, dado el escaso número de puntos y la variación de comportamiento de los indicadores entre sectores, pero aun así existe **un claro indicio de que el impacto del comercio europeo es con mayor probabilidad positivo que negativo**.

## Resultados de la implicación de los interlocutores

### Vitivinicultura

La UE es el principal destino de exportación para el vino chileno. En su mayoría los interlocutores mostraron su conformidad con los resultados de nuestros análisis cuantitativos, que indicaban que se habían producido **mejoras superiores a la media en los niveles formativos y salariales**, una evolución prácticamente promedio en la proporción de contratos indefinidos y la duración media de los contratos, y una disminución del número de puestos de trabajo.

Los interlocutores hicieron notar que son varios los factores de naturaleza interna que condicionaron las mejoras de las condiciones laborales; por ejemplo, la carestía laboral durante la temporada de la cosecha hace que se incrementen los salarios. Sin embargo, la asociación de exportadores vinícolas aventuró que el aumento del comercio con las empresas europeas está incidiendo ligeramente en las prácticas del sector en materia de normativa y condiciones laborales. A lo largo de los años el sector ha ido anticipándose a los cambios para dar respuesta a estas cuestiones y uno de los factores importantes de motivación ha sido la presión ejercida por las empresas europeas para exigir el cumplimiento de determinadas normativas laborales y medioambientales en la cadena de suministros.



## Fruticultura

La UE también es un destacado destino de exportación para la fruta chilena. Nuestro análisis de los datos indica que se han producido **mejoras para los trabajadores en distintos ámbitos del sector frutícola en cuanto a la cantidad y calidad del empleo** (proporción de contratos indefinidos, duración media de los contratos y niveles de formación).

Una vez más, resulta difícil atribuir directamente dichos cambios al aumento del comercio con Europa. Sin embargo, como sucedía con el sector vinícola, los interlocutores apuntaron que debido a la carencia de mano de obra rural las empresas están ofreciendo unas condiciones laborales más atractivas con el fin de asegurarse la necesaria oferta de mano de obra. Estas mejoras, no obstante, no se amplían a los salarios: unos niveles elevados de empleo temporal y unos niveles bajos de sindicalización siguen complicando el margen de los trabajadores para negociar mejores remuneraciones. Aun así, las entrevistas con los interesados permitieron entrever que las constantes iniciativas del sector exportador para garantizar el cumplimiento de la normativa social internacional, como GlobalGap, probablemente estén contribuyendo a generar un entorno en el que puede avanzarse en materia de condiciones de trabajo.

## Salmón

Durante el periodo 2002-2006 se observaron **cambios positivos en la calidad y la cantidad del trabajo** en el sector salmonero, pero dichos cambios no son fácilmente atribuibles al aumento del comercio con la UE, dado que la UE representa una pequeña proporción de las exportaciones chilenas. En todo caso, muchos de estos cambios pueden explicarse por la falta de mano de obra en un sector que durante el periodo analizado vivió una etapa de prosperidad. En la actualidad, las mejoras vividas de 2000 a 2006 han sufrido en gran medida las repercusiones ocasionadas por la crisis de la anemia infecciosa del salmón (virus ISA), que ha afectado perjudicialmente tanto a la calidad como a la cantidad del trabajo, a pesar de que los interlocutores apuntaron que en la actualidad el sector podría estar repuntando.

## Silvicultura

De los cuatro sectores elegidos, el de la silvicultura ha sido el que ha cosechado un **rendimiento más bajo de los indicadores de empleo**. En las entrevistas con los interlocutores pareció indicarse que uno de los principales motivos para explicar este hecho es la generalizada práctica de la subcontratación, que a menudo esgrimien los representantes sindicales como factor que socava las oportunidades para un trabajo decente en el sector. La subcontratación no tan solo tiene implicaciones para los empleados a título particular en el tipo y la duración de sus contratos, sino que también significa que las negociaciones colectivas son más duras, dado que los sindicatos no pueden negociar directamente con los actores que controlan el sector (es decir, los grandes conglomerados), ya que no son ellos los que proporcionan el empleo directamente.

## Síntesis de los resultados

En conjunto, los resultados obtenidos en nuestra investigación cuantitativa y cualitativa arrojan **pruebas provisionales de la existencia de un vínculo entre la mejora del rendimiento en los indicadores de empleo (cantidad y calidad) y el aumento del comercio con Europa**. Una vez más, conviene recordar que resulta difícil sacar conclusiones definitivas sobre los efectos causados por el AA UE-Chile a partir de los datos y ante las limitaciones metodológicas, además del problema inevitable que supone la atribución de causas.

Nuestros resultados cuantitativos indicaban que, en conjunto, **los sectores que habían experimentado un aumento del comercio con Europa durante el periodo 2000-2006 tenían más probabilidades de presentar mejoras en los indicadores de empleo seleccionados** que los sectores

cuyo comercio con Europa se mantuvo estable o disminuyó tras la aplicación del AA UE-Chile. Como era de esperar, las entrevistas con los interlocutores de los sectores vinícola, frutícola, salmonero y silvicultor nos permitieron entender de forma más detallada los resultados y el sólido indicio de que **no existían pruebas definitivas por parte de los interesados que asociaran las mejoras de los indicadores de empleo al aumento del comercio con Europa**. En concreto, uno de los principales factores que impulsó las mejoras registradas en algunos sectores (vino, salmón y fruta) fue **la falta de mano de obra en las zonas rurales**. Asimismo, los representantes del sector salmonero hicieron notar que la influencia del comercio con Europa era limitada, ya que representa un porcentaje muy pequeño de sus exportaciones totales.

Un evidente resultado positivo de los análisis cuantitativos y cualitativos fue la presencia de **mayores niveles de inversión en formación por parte de los empresarios** en los sectores elegidos. Nuestros análisis cuantitativos mostraron que en dos de los cuatro sectores (vino y pesca) se había producido una mejora de los niveles formativos significativamente superior a la media, y una mejora en los otros dos (fruta y silvicultura) ligeramente por encima de la media. Este cambio no es atribuible únicamente al AA UE-Chile, pero dada la apertura de la economía chilena en los últimos diez años, es posible imaginar que el aumento de la interacción con los mercados internacionales (incluida la UE) y la consiguiente necesidad de conservar la competitividad manteniendo y reforzando la base de cualificaciones del sector es uno de los factores que han propiciado esta nueva situación.

Además, se observaron **indicios provisionales que apuntan a que el comercio ético y los programas de certificación estaban alentando a los sectores exportadores a anticiparse a la adopción de normativa social y medioambiental en la cadena de suministros**. En particular, los representantes empresariales de los sectores frutícola y vinícola afirmaron que los compradores europeos ejercían cada vez mayor presión sobre los exportadores chilenos para que demostraran el cumplimiento de determinados reglamentos sociales y ambientales en sus cadenas de suministro. Estas iniciativas de comercio ético no están directamente vinculadas con el AA UE-Chile ni con la asistencia técnica asociada; sin embargo, puede que estén indirectamente relacionadas en tanto en cuanto el AA puede haber facilitado un mayor comercio entre las empresas chilenas y europeas. Se requerirían más estudios para corroborar el grado de influencia de la normativa social y medioambiental europea sobre las condiciones de trabajo de los sectores frutícola y vinícola de Chile.

Consideramos que los resultados de este estudio son suficientemente destacables para justificar el progreso del seguimiento en Chile (tanto de los análisis como del diálogo) en la línea de lo consignado en el presente estudio. Después del segundo taller, varios interlocutores expresaron su interés en formar parte de posteriores diálogos sobre comercio y empleo. Pensamos que cualquier trabajo posterior de este tipo en Chile podría aprovechar las lecciones aprendidas en este proyecto en lo referente a metodología y proceso para formar una plataforma de seguimiento aún más sólida. En especial, los estudios venideros podrían analizar la influencia de las empresas europeas sobre la normativa social y medioambiental chilena.

## Lecciones aprendidas

Entre las principales lecciones de orden práctico que surgieron a raíz de efectuar sobre el terreno una supervisión retrospectiva en Chile, enumeramos los siguientes puntos:

- Como representante local de la UE, la Delegación de la UE en Santiago es un socio clave y un público objetivo crucial para este estudio. Una cierta implicación por parte de la delegación local conferirá una mayor sensación de legitimidad al ejercicio que puede ser necesaria para convencer a algunos interlocutores (en especial, al gobierno nacional y a las empresas) para que participen en el estudio.

- Del mismo modo, las organizaciones socio internacionales y locales (como por ejemplo la OIT) pueden ofrecer ayuda de peso, por ejemplo en la concertación de reuniones, y dar mayor legitimidad o neutralidad al ejercicio a ojos de los interlocutores.
- La planificación de la implicación de los interlocutores debería realizarse cuanto antes mejor e incorporar planes de emergencia, entre ellos, qué hacer ante retrasos de trámites con el gobierno o el desinterés de algunos grupos de interlocutores.
- Debería dejarse claro al implicar a los interlocutores que el principal objetivo es la obtención de información sobre tendencias generales y no tanto resultados específicos que puedan relacionarse directamente con el texto del acuerdo.
- Es importante convocar al menos dos talleres colectivos para dar la oportunidad a los interlocutores de reflexionar sobre los resultados presentados durante el primer taller.
- Las entrevistas especializadas desempeñan una función crítica en el proceso de investigación e implicación de los interlocutores, en especial en los casos en que no se logre convencer a determinados grupos de interlocutores a asistir a los talleres.
- Probablemente los sindicatos carecerán de experiencia específica en materia de comercio internacional en comparación con las patronales, sobre todo a nivel sectorial, de modo que les convendría ejercicios de fomento de capacidades, en particular en relación con la supervisión continua.

### **Supervisión retrospectiva y TLC de la UE: la función de los agentes sociales**

Uno de los objetivos de nuestro trabajo en Chile ha sido la reflexión sobre las mejoras prácticas para diseñar y respaldar mecanismos eficaces para supervisar los efectos de los TLC con la UE sobre la sostenibilidad.

Los pactos de seguimiento relativos al impacto sobre la sostenibilidad han cobrado un papel más destacado en los recientes acuerdos comerciales de la UE, debido a una apuesta cada vez más firme por el fomento y la supervisión del papel que juega el comercio en el desarrollo sostenible. Si bien en acuerdos anteriores (como el AA UE-Chile) no se previeron ni el seguimiento de los efectos sobre la sostenibilidad ni los mecanismos de diálogo social civil, estos conceptos se han convertido en cláusulas habituales en los acuerdos celebrados más recientemente con Corea, los países del Cariforum, Colombia, Perú o América Central. Siguiendo el enfoque de la UE relativo a las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales, la piedra de toque de la supervisión de los efectos sobre la sostenibilidad de cada uno de los acuerdos es un compromiso inequívoco de fijar mecanismos intergubernamentales y con la sociedad civil. Además de los mecanismos de diálogo, también se contraen otros compromisos de cariz más general para el seguimiento de los efectos sobre la sostenibilidad (aunque no se hace ninguna mención específica a la supervisión retrospectiva).

Hemos hablado con distintos representantes de los agentes sociales en la UE sobre la función que estos podrían tener en los mecanismos de seguimiento. A raíz de estas entrevistas, queda claro que los agentes sociales europeos y los colectivos de la sociedad civil presentan una clara voluntad de participar en una supervisión de los efectos del comercio basada en el diálogo y otros cauces, a pesar de que cuentan con recursos limitados para formar parte de un seguimiento centrado en datos muy exhaustivos. En este sentido, la supervisión retrospectiva independiente podría cobrar una gran importancia puesto que ayudaría a lograr su implicación.

Existe un pequeño conjunto de programas internacionales que ofrecen ejemplos de modalidades de soporte y formación de capacidades que podrían acompañar una supervisión retrospectiva y

potenciar la función de los agentes sociales y otras organizaciones de la sociedad civil como parte de los mecanismos de diálogo.

## Recomendaciones

### PARTE I: EVALUACIONES DE LOS EFECTOS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD

#### Mandato y selección de contratistas

##### Recomendación 1

En las especificaciones técnicas para la composición de los equipos de cada evaluación EIS se debería incluir como requisito la presencia de un integrante del equipo con experiencia específica en:

- Analizar una gama de cuestiones cualitativas y cuantitativas sobre el empleo y el trabajo decente; y
- Realizar consultas con agentes sociales en distintos contextos geográficos.

#### Metodología

##### Recomendación 2

La Comisión debería proporcionar ayuda y directrices más concretas para reafirmar la idéntica importancia que revierten los modelos económicos y las consultas con los interlocutores y cómo deben lograr dicho equilibrio los contratistas en la práctica.

##### Recomendación 3

Recomendamos que a los contratistas EIS se les faciliten mejores directrices en ambos campos:

- Evaluar los efectos del comercio sobre el trabajo decente y el empleo; y
- Realizar consultas con los interlocutores.

Recomendamos que esta información se transmita previa revisión del Manual. Es especialmente importante que el Manual refleje las prácticas actuales y se reflexione sobre si la Comisión pretende seguir remitiéndose a él en el mandato de los estudios EIS. Además (o en vez) de la revisión del Manual, la DG de Comercio podría elaborar una guía que se anexara al Manual, que podría incluir listas de verificación para los contratistas EIS sobre cuestiones relativas a la mano de obra y las consultas con los interlocutores. Estas listas deberían organizarse a partir de un esquema por etapas de las distintas temáticas que deben abordarse y los posibles resultados que cabe esperar en cada fase de la evaluación EIS.

#### Consultas con interlocutores - general

##### Recomendación 4

Recomendamos la adopción de medidas destinadas a garantizar que los empresarios (pero no en su calidad de representantes empresariales) tienen una mejor representación dentro del proceso EIS; a saber, representantes de las patronales o asuntos sociales y especialistas en empleo de las asociaciones empresariales.

### **Recomendación 5**

Recomendamos que se anime a los contratistas a recurrir a reuniones individuales con mayor frecuencia para recabar información, tanto interna como externamente a la UE, sobre todo a escala interprofesional (CES y Business Europe).

### **Recomendación 6**

Recomendamos realizar una evaluación de las necesidades de formación de capacidades entre las partes interesadas y, cuando convenga, identificar líneas presupuestarias y/o entidades asociadas para respaldar el proceso, internos o externos a la UE. A continuación deberían notificarse estas vías de financiación suplementaria a los agentes sociales.

## **Consultas con interlocutores en el seno de la UE**

### **Recomendación 7**

Recomendamos la necesaria mejora de la información procedente de los agentes sociales en el proceso de consultas EIS con la Unión Europea. Esta mejora pasa por la convocatoria de reuniones de CDS como parte habitual del proceso de consultas con los interlocutores.

## **Consultas con interlocutores externas a la UE**

### **Recomendación 8**

En cuanto a las consultas externas a la UE, recomendamos que se celebre otra reunión con los agentes sociales para tratar el efecto del acuerdo comercial propuesto sobre el trabajo decente y el empleo, además del taller habitual.

### **Recomendación 9**

Recomendamos la adopción de medidas para alentar a los contratistas EIS a que recurran más a los socios locales para las consultas con los interlocutores y el tratamiento de las cuestiones relativas al empleo y el trabajo digno. En concreto, recomendamos que el equipo de socios locales:

- Incluya a un integrante con conocimiento de las características del mercado laboral local y experiencia en consultas con los agentes sociales;
- Asuma un papel más activo en la prospección y elaboración de medidas de apoyo y recomendaciones de seguimiento;
- Tenga una función más evidente en la identificación de participantes y la organización de reuniones con interlocutores; y
- Se encargue de convocar reuniones bilaterales regulares en el decurso del proceso EIS.

### **Recomendación 10**

Recomendamos que los contratistas EIS estén en contacto con el representante local de la OIT a escala regional o de país.

### **Recomendación 11**

Recomendamos que los contratistas EIS se pongan en contacto con el Comité Económico y Social Europeo al inicio del proyecto para esclarecer si ya ha celebrado con anterioridad (o tiene previsto realizar) mesas redondas / seminarios con socios tripartitos en el país propuesto como socio comercial. Del mismo modo, recomendamos que los contratistas EIS busquen plataformas de diálogo ya existentes que puedan aprovechar para mejorar la comunicación con los distintos interesados. Este punto se aplica tanto a las consultas internas como las externas a la UE.

### **Recomendación 12**

Recomendamos la creación de procedimientos de supervisión más sistemáticos al finalizar los talleres EIS en otros países. Recomendamos idealmente la organización de un acto divulgativo de seguimiento, pero al menos debería difundirse material por escrito entre los interlocutores, traducido a su idioma, que plasme cómo han sido interpretados sus comentarios y cómo influirán en el estudio EIS.

### **Redacción de informes**

#### **Recomendación 13**

Recomendamos que el informe final de la evaluación EIS incluya los siguientes epígrafes:

- Principales cuestiones de trabajo decente (esto debería plantearse en función del contexto y la evaluación del impacto, tanto en el análisis general como en el sectorial);
- Esquema de contactos con los interlocutores (incluidos los agentes sociales) en Europa;
- Esquema de contactos con los interlocutores (incluidos los agentes sociales) en el país / región no europeo;
- Efectos adversos previstos sobre el empleo y el trabajo decente a partir de los resultados de los modelos; y
- Medidas a adoptar para paliar los efectos adversos sobre el trabajo decente.

#### **Recomendación 14**

Recomendamos que el informe final EIS incorpore:

- Siempre una lista de interlocutores consultados / participantes en los talleres;
- Una relación clara de las principales opiniones y puntos de vista de los interlocutores;
- Una enumeración de cuestiones suscitadas por los interlocutores en el taller / las reuniones y cómo han sido plasmadas en el informe; y
- Una descripción de los cambios acontecidos como fruto de las consultas.

Siempre que sea posible, los principales asuntos planteados por los interlocutores y sus efectos en el informe final deberían quedar reflejados en el documento de síntesis.

## **PARTE II: SUPERVISIÓN RETROSPECTIVA**

### **Creación de programas continuos de supervisión retrospectiva**

#### **Recomendación 15**

Para obtener los resultados más significativos, debería realizarse un seguimiento durante un largo periodo de tiempo y de manera regular (y no en función de las necesidades) con vistas a evaluar el impacto de los acuerdos de libre comercio.

#### **Recomendación 16**

La estructura de un programa de supervisión debería adaptarse a las circunstancias de cada país / región.

### **Recomendación 17**

Cuando se hagan públicos los planes de establecer un programa continuo de seguimiento, debe realizarse un estudio a la mayor brevedad para diseñar la metodología del sistema de seguimiento y fijar unos niveles de referencia.

## **Actores participantes**

### **Recomendación 18**

Debería contarse con un coordinador a largo plazo que se responsabilice de los programas continuos de supervisión retrospectiva, que idealmente sería una institución local percibida como actor relativamente neutral (como por ejemplo una universidad o un ente de investigación respetados).

### **Recomendación 19**

La Delegación debería participar del estudio de seguimiento desde el principio y, cuando convenga, ofrecer directrices y respaldo al contratista.

### **Recomendación 20**

El contratista debería identificar socios acompañantes relevantes para los estudios de supervisión retrospectiva y ponerse en contacto con ellos a la mayor brevedad para comentar su posible función.

## **Implicación de los interlocutores**

### **Recomendación 21**

Los estudios de supervisión retrospectiva deben entenderse como una importante oportunidad para comprometerse con el gobierno y la sociedad civil en materias relativas al impacto de los acuerdos de libre comercio y no únicamente como ejercicios de mera investigación o recogida de datos. Esta consideración debe hacerse en cada etapa del ejercicio de seguimiento, incluida la divulgación de los resultados.

### **Recomendación 22**

Los agentes sociales (entre ellos, las organizaciones sectoriales) deberían desempeñar un papel destacado en todos los estudios de supervisión retrospectiva.



### **Recomendación 23**

El diseño de programas de seguimiento continuo en países en desarrollo debería incorporar siempre una evaluación de necesidades para la asistencia técnica de organismos gubernamentales y sopesar las posibilidades de diálogo o intercambio de buenas prácticas sobre la recogida de datos, el diálogo con la sociedad civil o la implicación de los interlocutores.

### **Recomendación 24**

Parte de la planificación de la supervisión a largo plazo debería incluir una primera evaluación y consulta para determinar si existe la necesidad de contar con asistencia técnica o financiera especializada para los agentes sociales y demás interlocutores de la sociedad civil. Debería prestarse una consideración especial a las necesidades de los agentes sociales sectoriales y (cuando convenga) a los regionales.

### **Recomendación 25**

Una sensibilización temprana sobre los posibles efectos de un acuerdo comercial puede hacer que los interlocutores empiecen a consignar o tomar nota de los acontecimientos relevantes para su posterior seguimiento o diálogo.

### **Recomendación 26**

Debería plantearse ofrecer a los agentes sociales (y otros interesados) financiación para llevar a cabo sus propios estudios, que acompañarían al programa de supervisión más amplio. Estos estudios pueden servir para alimentar debates en el foro de diálogo con la sociedad civil (en los casos previstos en el acuerdo comercial) y también puede complementar / informar los estudios de seguimiento más generales.

## **Metodología**

### **Recomendación 27**

En la metodología de supervisión, la implicación de los interlocutores debe presentarse explícitamente como idéntica en importancia al análisis econométrico. Conviene hacer hincapié en este aspecto en todas las etapas del proceso.

### **Recomendación 28**

Tanto en los estudios a largo plazo como en los realizados ad-hoc, debe lograrse un equilibrio de perfiles entre el equipo de investigación y su composición no debe acusar un sesgo favorable al análisis económico. Debe contarse con experiencia en cuestiones sociales y medioambientales, así como en conseguir la implicación de los interlocutores.

### **Recomendación 29**

En el estudio debería sopesarse con detenimiento la selección sectorial inicial para asegurarse de que desde el principio se apuesta por los sectores que pueden verse afectados con mayor seguridad por los cambios en los flujos comerciales. En el caso de una supervisión posterior a largo plazo, la selección de sectores a estudiar debería revisarse constantemente.

### **Recomendación 30**

En la medida de lo posible, los indicadores de trabajo decente y empleo deberían intentar cubrir un amplio abanico de ámbitos, entre ellos la cantidad y calidad de los puestos de trabajo y la normativa laboral, pero conviene mostrar cierta flexibilidad en la elección de indicadores, puesto que la amplitud del análisis dependerá de los datos disponibles.

### **Recomendación 31**

Con el fin de garantizar la sostenibilidad y la transparencia del proceso de seguimiento, en especial deberían elegirse los indicadores a partir de información:

- Disponible en el dominio público;
- Sometida a estudios estadísticos regulares y representativos; y
- Que pueda recabarse sin costes o esfuerzos desproporcionados.

### **Recomendación 32**

Al inicio de todo estudio de seguimiento, debe contarse con un plan bien trazado para implicar a los interlocutores que incluya la celebración de talleres colectivos, el recurso de entrevistas individuales con los interlocutores y consultas con los agentes sociales sectoriales.

### **Recomendación 33**

Siempre que se pueda, en los ejercicios de seguimiento se debería intentar involucrar a empresas europeas que se abastezcan de países terceros en sectores conocidos por verse influenciados en términos de responsabilidad social corporativa y tendencias de cadena de suministros responsables.

## **Estrategias de información y divulgación**

### **Recomendación 34**

En la medida de lo posible, los informes de seguimiento y demás resultados deberían prepararse siguiendo un formato que resulte fácil de comprender y digerir para una amplia gama de interlocutores. La presentación de los resultados de los estudios de seguimiento no debería limitarse a estudios formales, por importantes que sean, sino que también deberían adoptar la forma de informes y presentaciones más breves y centrados, hechos públicos en el decurso del proceso de supervisión. Pueden difundirse directamente a los interlocutores o hacerlo a través de medios electrónicos, como en páginas web especializadas o grupos de debate y redes sociales.

### **Recomendación 35**

Todo estudio de seguimiento debería incluir un capítulo en el corpus del informe en el que se subrayen las opiniones de los interlocutores para asegurar que los resultados de su compromiso quedan correctamente plasmados y que el informe no se centra excesivamente en el análisis de los datos.