

Nueva Sociedad Nro. 148 Marzo-Abril 1997, pp. 142-157

Comercio y trabajo en el mundo. Hacia la cláusula social

John D. French

John D. French: editor de Latin American Labor Studies Publications, Centro de Estudios e Investigaciones del Trabajo de la Universidad Internacional de Florida; profesor del Departamento de Historia de la Universidad Duke, Carolina del Norte (EEUU).

Nota: agradezco a estudiantes y colegas del Centro para las Relaciones Internacionales del Colegio de México y a los organizadores y participantes del seminario «Processos de Integração Regional e as Respostas da Sociedade», Instituto de Estudos Avançados, Universidad de Sao Paulo, el 7-8/8/1995 (French 1996).

Palabras clave: trabajo, comercio internacional, cláusula social, GATT, OMC.

Resumen:

La dimensión social del comercio internacional ha adquirido una actualidad hasta hace poco inexistente. Hoy es un tema crucial en las relaciones interestatales y regionales. El interés se acrecentó con el debate alrededor del TLCAN, la disputa de Marruecos en 1994 y una reciente controversia en la OIT. Desde la caída de la URSS se ha afirmado la dinámica del sistema mundial en torno a la Organización Mundial de Comercio. Existe una preocupación cada vez mayor en relación con los límites del poder en el Nuevo Orden Mundial y con sus implicancias negativas para las regiones dependientes y los trabajadores, tanto del Norte como del Sur.

Las propuestas contemporáneas para una cláusula «social» o cláusula de «derechos de los trabajadores» en los acuerdos comerciales internacionales sólo alcanzaron prominencia justo cuando llegaba a su final la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Los meses previos a la reunión del GATT en Marruecos, en abril de 1994, se distinguieron por la controversia suscitada por una iniciativa conjunta de Estados Unidos y Francia, dirigida a incluir el tópico de una «cláusula social» en la agenda de la Organización Mundial de Comercio (OMC) próxima a formarse (Grossmann/Koopman; Adarny). Aunque esa maniobra de última hora fue rechazada, en la escena diplomática y política la reunión de Marruecos le dio una mayor credibilidad a la campaña de los sindicatos por «normas de derechos internacionales de los trabajadores» de cumplimiento obligatorio.

Dado un sistema de comercio mundial multilateral totalmente carente de cualquier función o vocación social explícita, resulta notable cómo ha llegado a

influir en la discusión del comercio mundial y las relaciones internacionales lo que en una época fue una propuesta totalmente marginal del movimiento sindical internacional. La evidencia más contundente de este cambio puede verse en el Informe de Desarrollo Mundial publicado por el Banco Mundial en junio de 1995. Bajo el título *Workers in an Integrating World*, este informe de 125 páginas ofrece un caudal de datos empíricos y análisis destinados a evaluar: a) «si los trabajadores viven en mejores condiciones como resultado de estas tendencias globalizadoras [actuales]»; y b) si realmente las normas esenciales del trabajo internacional deberían «vincularse a los acuerdos comerciales internacionales, con sanciones previstas para su violación» (Banco Mundial, p. 50).

Aunque el objeto del informe del Banco Mundial es refutar las propuestas sobre una cláusula social, el hecho de que una de las principales instituciones financieras mundiales aborde la cuestión del trabajo internacional es una poderosa evidencia de que la base desde la cual se juzga el comercio internacional está experimentando un cambio fundamental. Y pese a la oposición del Banco Mundial a la propuesta, *Workers in an Integrating World* es una contribución importante que merece una amplia difusión porque analiza en forma cuidadosa y responsable la dimensión social de la globalización económica.

Un despacho de la agencia Reuter publicado en el *Excelsior* de Ciudad de México (31/5/95), sugiere la relevancia y actualidad de la cláusula social en la escena mundial. En el artículo se reseña la visita a Nueva Dehli del director de la OMC, Renato Ruggiero, postulante europeo que aventajó a un rival asiático y consiguió el puesto con el retiro de Carlos Salinas de Gortari, candidato de EEUU. El artículo destacaba el gran apoyo de Ruggiero a los países pobres en su lucha contra cualquier intento de vincular los beneficios comerciales a las condiciones laborales nacionales, por ejemplo al trabajo de menores. El debate sobre la «cláusula social» aparecía así en su forma más común, menos interesante y más inexacta: como un conflicto exclusivamente entre el Norte y el Sur que opone los países «en desarrollo» y «pobres» a una «campana [dirigida] por las naciones industrializadas» para neutralizar la ventaja competitiva del Sur en mano de obra barata.

En resumen, la visión de la «cláusula social» como una «pesadilla» presenta esta iniciativa como una medida puramente proteccionista y hostil de los trabajadores e industriales del Norte, quienes buscan, contra toda la evidencia de la teoría del libre comercio, obtener ventajas adicionales sobre sus competidores del mundo en desarrollo. Pero en realidad la presentación de la cláusula social principalmente –cuando no exclusivamente– como una «pesadilla» proteccionista en la división Norte-Sur ayuda poco a dilucidar los verdaderos intereses en juego o la política de la lucha. De hecho, los antagonistas de la «cláusula social» pasan totalmente por alto la oposición de los gobiernos de la mayoría de los países industrializados a esa propuesta.

Tampoco mencionan la decidida oposición que se escucha en los círculos empresariales del Norte, precisamente en los grupos que uno podría esperar que sean los beneficiarios obvios de tal medida «proteccionista» junto con los trabajadores del Norte. Y finalmente ni siquiera mencionan el respaldo de una vasta mayoría de los movimientos sindicales del mundo en desarrollo a alguna versión de una cláusula social.

No soy de los que subestiman la amenaza proteccionista que representa una cláusula social pobremente confeccionada, pero la forma desdeñosa en que Ruggiero desechó esas propuestas representa el peor tipo de deshonestidad en una discusión. Es ofensivo en particular su gesto final, al sugerir que tales asuntos debían discutirse en la jurisdicción que les corresponde, la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Como Ruggiero sabe muy bien, en 1994-1995 la OIT se sumergió en un intenso debate en torno a una propuesta de su director general para establecer un grupo de trabajo conjunto OIT/OMC, que discutiría «la dimensión social» del comercio internacional. Las propuestas sobre la Dimensión Social que presentó el Grupo de Trabajo de la OIT fueron formuladas con gran cuidado y no tenían absolutamente nada de proteccionistas, ni en intención ni en efecto. Muy irónicamente, durante los debates internos de la OIT los opositores muchas veces declararon que esos asuntos no debían tratarse en la OIT, sino en la OMC, ¡que era donde pertenecían por derecho esas cuestiones!

En otras palabras, el asunto se está discutiendo en la arena internacional, y es de esperar que el debate se intensificará a medida que nos aproximemos al tercer milenio. Después de todo, nuestro planeta está marcado por una gran cantidad de ansiedad y tensión porque sentimos que hemos perdido colectivamente el control del mundo y los mercados en que habitamos. Con toda su ambigüedad y utopismo, las propuestas sobre una «Cláusula social» están cumpliendo una función sumamente útil y saludable para ayudarnos a enfocar nuestra atención en cómo manejar la naturaleza «interméstica» de nuestro rompecabezas mundial. Estoy usando el término «interméstico», que combina las palabras «internacional» y «doméstico», para destacar lo difícil que se ha vuelto desenredar lo nacional y doméstico de lo internacional o transnacional en el mundo de hoy,

El poder, el comercio y el orden internacional

No puedo comenzar mi discusión de las propuestas para establecer una «dimensión social» en el sistema de comercio internacional sin ofrecer antes una perspectiva histórica más amplia sobre la naturaleza del comercio y el papel de la «teoría clásica del libre comercio». Como persona que aboga por un modo progresista de abordar el comercio con conciencia de lo social y de naturaleza antihegemónica, recomiendo ampliamente el texto del politólogo Steven Sanderson, de la Universidad de Florida. En una época en que el discurso comercial se ha vuelto crucial en la vida política y en la política pública,

es una debilidad política e intelectual que el conocimiento académico sobre el comercio internacional siga dominado por una combinación de áridos cuadros estadísticos y ecuaciones, y una estructura de principios básicos axiomática y sin revisar. En palabras de Sanderson, la teoría comercial y la determinación de políticas se basan en «una convicción generalizada y hasta ahora poco examinada [como lo demostró Ruggiero anteriormente] de que más comercio significa más bienestar nacional, eficacia económica, flujos de capital y otras medidas del progreso económico...» (y modernidad, añadiría yo: el tan vanagloriado delirio de la última media década) (Sanderson, p. 5). Esas premisas no comprobadas vienen acompañadas de una insistencia sistemática, y muy conveniente, en aislar radicalmente el comercio de la historia, la sociedad, la política y la moral.

A mi parecer, el enfoque de Sanderson nos ofrece una interpretación equilibrada del comercio internacional: ni espíritu maligno ni la salvación en América Latina. De hecho, Sanderson se aparta del dogma nacionalista cándido o dogma *de la dependencia*, con su pesimismo comercial generalizado y su impermeabilidad a las realidades empíricas. Lo que Sanderson nos entrega en cambio es una perspectiva muy necesaria y bien balanceada, que puede enfatizar, con mucha fuerza, la verdad fundamental de que «EEUU es absolutamente esencial para la prosperidad de América Latina» en la década de los 90, mientras reconoce a la vez que esta dependencia «es tanto un problema como una ventaja» (p. 212).

Lo que es más importante, Sanderson recuerda una verdad histórica fundamental sobre el comercio en el último siglo: que «la división internacional del trabajo» en el mundo moderno nunca ha considerado «la división inter o intranacional de las ganancias en bienestar internacional. No estipuló cómo el sistema internacional regularía la distribución del ingreso para garantizar el desarrollo de los segmentos más pobres de la economía mundial [tales como África]. Ni tampoco dice nada sobre... [las] estrategias de desarrollo nacional que podrían perjudicar o promover la participación individual de los países. ... Tampoco abordó la justa distribución interna de aquellas ganancias [del comercio]. Esos son los tres asuntos que un enfoque progresista del comercio debe poner en la agenda de los responsables de las políticas y los políticos contemporáneos.

Si no somos intencionalmente cándidos, tenemos que reconocer que el régimen comercial capitalista internacional del siglo XIX, del siglo XX, y sin duda del siglo XXI, «fue [y está] diseñado para los ganadores», sin prestar mucha atención a «los perdedores en la asignación de beneficios económicos en el sistema». De hecho, la superabundancia del discurso comercial sobre las virtudes de la competencia y sobre el comercio acrecentado como una situación «donde siempre se gana» parece que cegó a muchos observadores impidiéndoles ver la verdad oculta en la metáfora: en el mundo actual, no hay juegos con ganadores que no tengan también sus perdedores. En este sentido

el Banco Mundial merece un reconocimiento por la honestidad intelectual con que su informe de 1995 trata la cuestión de los costos y los beneficios, los ganadores y los perdedores. «El libre comercio», admiten las autoridades del Banco Mundial, «produce perdedores además de ganadores, tanto dentro de los países como entre ellos, a consecuencia de los cambios en los precios». Dos grupos se mencionan en particular entre los más vulnerables en la próxima década: a) «algunos países en su totalidad (especialmente en el África subsahariana)», lo cual no es necesariamente una sorpresa, dadas las críticas realidades de esa región que salió de la Ronda Uruguay del GATT como el perdedor neto. Pero la designación del segundo grupo de perdedores potenciales sí es en cierto modo sorprendente: b) «trabajadores no especializados en países ricos y de ingresos medios ... cuando enfrenten una mayor competencia de los productores con bajos costos». En otras palabras, Brasil y la mayoría de los otros países grandes de América Latina, que están agrupados en el sector superior del grupo de ingresos medios en la clasificación del Banco Mundial, están entre los más probables perdedores de las actuales tendencias económicas en la próxima década (Banco Mundial 1996, pp. 248-249). Como lo admite incluso el Banco Mundial, «la reciente ola de liberalización comercial ha *coincido* con acrecentadas desigualdades salariales y económicas» en América Latina, y menciona a México y Chile por su nombre (Banco Mundial 1995, p. 105, énfasis mío).

La posibilidad de que en la próxima década se vaya a pagar un precio aún mayor en vidas humanas y sufrimiento debería impulsar nuestra lucha por la ampliación de la agenda comercial. Sin embargo, eso sólo ocurrirá si concentramos la atención intelectual y la voluntad política en la dimensión social del comercio, es decir, en el vínculo entre flujos comerciales, bienestar nacional y social y asuntos de la equidad, tanto a nivel internacional como interno. A mí me atrae todo este debate precisamente porque aborda la cuestión de la división de las ganancias del comercio, tanto internacionalmente entre los países, como nacionalmente dentro de los países. En este sentido, la dimensión social es preeminentemente un enfoque interméstico que señala posibles alternativas para algunos de los aspectos más amenazantes del mundo actual: la creciente desigualdad entre las naciones, especialmente entre el Norte y el Sur, y dentro de las naciones tanto del Norte como del Sur. Después de todo, en el propio informe del Banco Mundial se observa que «la desigualdad, a través de las regiones y dentro de los países sigue siendo un rasgo significativo de la economía global». Y continúa diciendo que: «según un estimado, en 1870 el ingreso promedio per cápita de 15 de los países más ricos era 11 veces el de los más pobres; esa relación subió a 38 veces en 1969 y a 52 en 1985». Como expresan, la economía mundial se ha caracterizado por «un patrón de prosperidad ascendente, compartida en forma desigual» entre las naciones y dentro de ellas (Banco Mundial 1995, p. 9).

Antecedentes de una cláusula social

A medida que la discusión sobre las normas internacionales del trabajo ocupa el centro de la atención, se tiende a suponer que este nuevo y candente asunto deriva de una coyuntura específica de finales del siglo XX. Desde esa perspectiva, la cláusula social se enfoca como un producto secundario del actual proceso acelerado de globalización económica y de los cambios concomitantes en la división internacional del trabajo como resultado de innovaciones tecnológicas y comunicacionales. Sin embargo, ese supuesto identifica erróneamente ciertos rasgos de la realidad contemporánea como completamente nuevos o únicos, cuando en realidad son rasgos centrales de la historia del capitalismo mundial. Por ejemplo, la mayoría de las cuestiones que se plantean en el informe del Banco Mundial tiene una extensa y distinguida genealogía que se remonta al surgimiento del capitalismo industrial y al colonialismo moderno en la Europa del siglo XIX¹. Aunque no puede decirse que esté totalmente descaminado, este enfoque ahistórico nos deja sin los instrumentos analíticos necesarios para entender los actores institucionales y los asuntos políticos que actúan en el debate actual. Es más, gran parte de la discusión contemporánea sobre el trabajo internacional se caracteriza por una profunda ignorancia respecto de los debates y divisiones que han marcado el movimiento mundial de los trabajadores durante el último siglo. Por tal motivo, esta sección comenzará con algunos comentarios sobre el origen de la OIT y sobre su vinculación con la orientación estratégica del importante sector socialdemócrata del movimiento obrero occidental. A continuación se discutirán los cambios ocurridos en la relación entre las clases, la nación y lo internacional a fines de los años 60 y durante los 70; cambios que incentivaron una búsqueda frenética de soluciones en los movimientos obreros del Norte, a medida que reaccionaban a las nuevas condiciones desfavorables que muchas veces identificaron en forma simplista con la creciente competitividad de las nuevas exportaciones industriales del Sur. Se mostrará que la industrialización de lo que alguna vez fue denominado el Tercer Mundo proporcionó el estímulo para las primeras propuestas serias, aunque marginales, de los trabajadores del Norte para una cláusula social del GATT.

¹ Como un ejemplo podemos citar la notable pertinencia actual del artículo 7 del capítulo 2 de la Declaración de La Habana de 1948, asociado a un intento fallido de establecer una Organización Internacional del Comercio (en lugar de ella apareció el GATT). «1) Los miembros reconocen que las medidas relacionadas con el empleo deben tomar en cuenta completamente los derechos de los trabajadores de acuerdo con declaraciones, convenios y acuerdos intergubernamentales. Reconocen que todos los países tienen un interés común en el logro y mantenimiento de normas laborales justas relacionadas con la productividad, y de ese modo en la mejora de los salarios y las condiciones laborales según la productividad lo permita. Los miembros reconocen que las condiciones laborales injustas, *particularmente en la producción para la exportación*, crean dificultades en el comercio internacional, y en consecuencia cada Miembro tomará cualquier medida apropiada y factible para eliminar tales condiciones dentro de su territorio (énfasis añadido). 2) Los miembros que también son miembros de la Organización Internacional del Trabajo cooperarán con esa Organización para poner en vigor a este compromiso. 3) En todos los asuntos relacionados con estándares laborales que puedan ser referidos a la Organización conforme a las disposiciones de los artículos 94 y 95, ésta consultará y cooperará con la Organización Internacional del Trabajo».

El sistema OIT de normas laborales y la estrategia del movimiento obrero internacional (occidental). En 1988 el sociólogo danés Arne Wangel planteó algunas de las preguntas más provocadoras sobre la cláusula social vinculada al comercio y el papel de la OIT y del movimiento obrero occidental. Como la organización internacional más vieja y menos conocida, la OIT requiere algunas palabras de presentación. Nació en 1919 en el apogeo de la agitación revolucionaria que recorrió Europa después de la devastación de la Primera Guerra Mundial. Formada bajo el liderazgo del socialista francés Albert Thomas, partidario de la guerra, la OIT reflejó la nueva respetabilidad y el poder que ganaron los sectores reformistas del movimiento obrero europeo que apoyaron la guerra y se opusieron al ala izquierda revolucionaria. Acérrimos opositores de los comunistas, estos sectores socialdemócratas del trabajo presionaron fuertemente «por leyes internacionales sobre política social y [por] la protección de los trabajadores», como una alternativa a la revolución al crear un mundo mejor para los trabajadores (Wangel, p. 289).

Según Wangel, lo que condujo al establecimiento de la OIT estuvo relacionado con dos acontecimientos: 1) un cambio en la naturaleza del control del trabajo y en la política social europea después de la guerra, con la sindicalización de sectores importantes de la mano de obra y la adopción de una política social activa por parte del Estado; 2) «el cambio en la orientación política dominante dentro de los movimientos sindicales occidentales» (p. 289). En este contexto noratlántico, la salvaguardia de «estándares de vida de los trabajadores se veía en gran medida condicionada por la reproducción del capital nacional en el contexto de la competencia del mercado mundial». Con el debilitamiento del «impulso hacia el internacionalismo obrero más allá de las fronteras» de la época de preguerra, los movimientos obreros socialdemócratas adoptaron un nuevo enfoque basado en el establecimiento de «una nueva organización laboral internacional y tripartita [que] en nombre de la justicia social y de la paz ... [iniciaría] un proceso de armonización en los países capitalistas avanzados, que haría posible que el Estado-nación individual se embarcara en una legislación laboral y políticas sociales sin socavar la fuerza competitiva de diversos capitales nacionales en su producción para el mercado mundial» (ibíd.). Como dice el preámbulo de la constitución de la OIT en 1919, «no adoptar condiciones de trabajo humanas en cualquier nación, es un obstáculo para otras naciones que desean mejorar las condiciones en sus propios países» (en un documento posterior de la OIT: «la pobreza en cualquier parte es una amenaza a la prosperidad en todas partes») (Hansson, p. 20).

Pero en el mundo del sindicalismo socialdemócrata había serios límites para la línea de los defensores del internacionalismo. Además, todo el aparato de la OIT era extremadamente débil y las normas internacionales del trabajo adoptadas entre las dos grandes guerras fueron minimalistas en su naturaleza y no tenían ningún mecanismo de aplicación. Dentro de la estructura tripartita de la OIT, el trabajo carecía incluso del poder para forzar a la organización a adoptar un convenio que reconociera el derecho de los trabajadores a organizarse y a

negociar colectivamente. A este respecto, es importante destacar la naturaleza puramente simbólica de toda la edificación de la OIT, que era por encima de todo un arma contra el bolchevismo que unió a los trabajadores socialdemócratas con los gobiernos de los principales países capitalistas.

De este modo no resulta sorprendente que sólo en los años 70 empezara un cambio importante en la perspectiva internacional del trabajo del Norte y de la OIT, cuando un grupo de países recientemente industrializados comenzó a penetrar en el mercado internacional, poniendo «secciones de la mano de obra industrial de países del tercer mundo en competencia directa con trabajadores de los países industrializados» (Wangel, p. 290). El informe del Banco Mundial demuestra la rapidez de esta transformación. En 1970 el 80% de las exportaciones de cualquier país en desarrollo correspondía todavía a productos primarios. En cambio, en los veinte años siguientes «la participación de las manufacturas en las exportaciones de los países en desarrollo se triplicó ... de 20% [en 1970] a 60%» en 1990 (Banco Mundial 1995, p. 51).

Este enorme incremento de las exportaciones de manufacturas del Sur incitó a una gran reflexión «internacional» por parte de los trabajadores del Norte; ello fue significativo porque durante buena parte de la Guerra Fría el foco principal de la diplomacia internacional del trabajo había sido la participación de los «trabajadores libres» en las rivalidades ideológicas y políticas derivadas del conflicto Este-Oeste. En los 70 surgió por primera vez una nueva dimensión de la escena internacional que no encajaba tan pulcramente en los meta-relatos existentes de lucha entre democracia y dictadura, socialdemocracia y comunismo.

También es importante advertir que la propuesta de una «cláusula social» del GATT no fue de ninguna manera la primera respuesta, ni la más importante, ante lo que se percibía como una gran amenaza para los trabajadores y los sindicatos del Norte. En general los movimientos obreros de Europa occidental y EEUU respondieron adoptando una variedad de procedimientos estratégicos y tácticos:

1) una reacción puramente defensiva basada en la protección de las industrias y los trabajadores amenazados mediante el uso de la política económica nacional o de la política de la Comunidad Europea, para excluir o limitar las importaciones desde los países de reciente industrialización y de los países menos desarrollados (PMD) (ejemplo: la proliferación de «limitaciones voluntarias de las exportaciones»).

2) Una reacción proteccionista similar en la arena internacional, basada en explotar el poder otorgado a EEUU y Europa occidental para limitar las importaciones del Sur en determinadas industrias, por ejemplo ropa y textiles, en los que eran serios competidores (el Acuerdo de Multifibras es un claro ejemplo de este método).

Pero aunque ambas iniciativas tuvieron cierto éxito, demostraron su insuficiencia frente a la competencia internacional y la ausencia de un apoyo vigoroso por parte de los empleadores del Norte (y por lo tanto de muchos gobiernos). En la era de las corporaciones multinacionales comenzó a desintegrarse la ecuación simple de intereses de los trabajadores/intereses de la industria/intereses nacionales versus otros países competidores (Cowie). Este proceso generó otra respuesta más en los 70:

3) propuestas de los sindicatos para limitar la movilidad del capital mediante cambios en los códigos tributarios y otras políticas gubernamentales nacionales que favorecían la inversión extranjera. Pero una vez más se demostró que era difícil, cuando no imposible, poner en ejecución este intento de restringir la creciente movilidad internacional del capital. Esta frustración condujo a otras dos iniciativas durante los 70, ninguna de las cuales fue especialmente exitosa ni duradera:

4) esfuerzos de los sindicatos, en alianza con los movimientos de los PMD y de los no alineados, para establecer códigos de conducta internacionales para las corporaciones multinacionales (campañas que cuando mucho consiguieron victorias de papel en la ONU, la OIT y la Comunidad Europea).

5) Actividad sindical en favor de una «cláusula social» en el comercio internacional vinculada al GATT; una iniciativa menor que comenzó a principio de los 70. Sin embargo, dada la prominencia que tiene actualmente la cláusula social, resulta sorprendente que el concepto tuviera un papel menor en el debate laboral internacional hasta mediados de los 80. De hecho, las primeras propuestas de una «cláusula social» no sólo encontraron oposición en «los representantes de los empleadores y los gobiernos del tercer mundo», sino que ni siquiera despertaron «ningún entusiasmo significativo» en los representantes de los trabajadores en la OIT. Todavía en 1984 el director general de la OIT se oponía a la discusión de la «dimensión social» del comercio, en llamativo contraste con la actitud proclive del director general en 1994 (Wangel, pp. 291, 293).

El que los sindicalistas del Norte le asignaran apenas un papel menor a la «cláusula social» en su agenda internacional aclara la pregunta de si el origen o la motivación de esta cláusula era primariamente proteccionista para el Norte. Es probable que esta falta de entusiasmo de los sindicalistas del Norte en la defensa de una «cláusula social» refleje su confianza en la posibilidad de usar otras estrategias proteccionistas más prácticas para defender eficazmente los intereses de sus miembros ante la competencia internacional.

En otras palabras, la «cláusula social» se veía muy correctamente como una medida proteccionista poco eficaz. El economista sueco Gote Hansson demostró que ese punto débil se agrava si la cláusula se centra en la libertad

de asociación y el derecho a la negociación colectiva (precisamente la médula de todas las propuestas actuales para una cláusula social). Para ejemplificar el impacto de una cláusula de derechos sindicales aplicada únicamente a las industrias exportadoras, Hansson concluye que «come una medida protectora [para el Norte] el valor de este tipo de cláusula, social es dudoso ... [porque] la existencia de actividades sindicales no necesariamente origina mayores costos de producción y una disminución de la capacidad competitiva en el mercado internacional. Especialmente es el caso cuando la economía exportadora en cuestión tiene un mercado laboral caracterizado por una oferta ilimitada de mano de obra» (pp. 25). Hansson concluye que para los trabajadores del Norte una cláusula social en el comercio internacional tiene un valor proteccionista incierto, sobre todo comparada con el uso de «aranceles, cupos de importación y las así llamadas limitaciones voluntarias de las exportaciones» (p. 183). Al observar la evolución del debate resulta extremadamente significativo que las propuestas *internacionales* actuales para una «cláusula social» se centren principalmente en libertades sindicales y que pocas veces incluyan salarios, horas de trabajo o cuestiones de salud y seguridad (cosas que figuraron en cambio en las iniciativas unilaterales de «derechos de los trabajadores» emprendidas por EEUU en la década de los 80). ¡Y aun así los que se oponen a la cláusula social siguen insistiendo falsamente en que sus proponentes pretenden lograr una igualación de los costos del trabajo a nivel mundial!

Las propuestas internacionales actuales para una cláusula social de la OMC. Desde que concluyó la Guerra Fría, entre 1989 y 1991, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) se ha estado moviendo hacia una estrategia más dirigida y activa de acción internacional. Después de superar a sus rivales comunistas, una CIOSL revitalizada puede reclamar con cierta razón que es «el» movimiento obrero internacional, «una coalición Norte-Sur-Este-Oeste de 174 centrales sindicales nacionales en 24 países con 120 millones de miembros». Con tantos nuevos afiliados del mundo en desarrollo como del bloque ex-comunista, la CIOSL convirtió la causa de una cláusula social GATT/OMC en una campaña internacional que unifica a los trabajadores del mundo (CIOSL 1994a, 1994; Fink/French; CUT-CFDT)².

Como uno de los principales proponentes de la «cláusula social», la CIOSL niega enfáticamente que ésta impondría «salarios mínimos y condiciones laborales globales». De hecho, la CIOSL reconoce las inconveniencias de cualquier intento de igualar los salarios y los estándares laborales a nivel mundial, aun si eso fuera factible (cosa dudosa). En 1994 la CIOSL lanzó una advertencia contra cualquier intento de establecer «un salario mínimo internacional», mientras insistía, aun así, en que «se necesita alguna forma de

² Texto de la cláusula social GATT/OMC propuesta por la CIOSL (Marruecos 1994): «Las partes contratantes acuerdan tomar medidas para garantizar el cumplimiento de las normas laborales mínimas especificadas por un comité asesora ser establecido por el GATT y la OIT, incluyendo aquellas sobre libertad de asociación y derecho de negociación colectiva, edad mínima para el empleo, discriminación, igual salario por trabajo igual y trabajo forzoso».

estándar internacional para garantizar que los salarios y otras condiciones de trabajo también mejorarán tanto como las condiciones nacionales lo permitan, en la medida en que aumente el comercio y la productividad». Mencionando la experiencia sindical, la CIOSL sugiere que la manera más flexible y adecuada de emparejar los niveles de desarrollo y los salarios es a través del proceso de negociación colectiva, «en el cual es posible considerar una amplia gama de factores pertinentes al determinar el ritmo con que mejoran los salarios y las condiciones laborales», un proceso que, admiten, no puede ocurrir de la noche a la mañana.

En referencia al cumplimiento, la CIOSL propone que se establezca «un procedimiento gradual que sea abierto, imparcial, multilateral y que dé tiempo para que se resuelvan los problemas mediante la discusión y la negociación; las medidas comerciales [o sea, sanciones] deberían reservarse para casos de falta de cooperación prolongada». Al discutir los mecanismos institucionales proponen que la OIT sirva «como un organismo de normalización y supervisión», mientras que la OMC serviría como «el cuerpo que asegure que la falta de aplicación de las normas básicas no conducirá a competencia desleal». Al darle únicamente a la OMC el poder de sancionar a los infractores, la propuesta de la CIOSL ofrece una poderosa garantía contra cualquier abuso proteccionista de la cláusula social.

El informe presentado en 1994 por el Grupo de Trabajo de la OIT para la Dimensión Social de la Liberalización del Comercio Mundial aclaró aún más los términos del debate (OIT). La decisión del cuerpo directivo de la OIT de abordar el asunto estuvo relacionada directamente con «los acalorados debates [producidos] en las etapas finales de la Ronda Uruguay» de negociaciones del GATT. Dándose cuenta de que había una notable falta de claridad en buena parte de la discusión, los funcionarios de la OIT hicieron énfasis en que el debate se había distorsionado «en diferentes formas y por ambos lados» por la falsa premisa de que el objetivo era hacer de «la igualación de los salarios y la protección social» una condición previa para el comercio. También criticaron el falso supuesto de que haya un vínculo automático entre el crecimiento económico, el pleno empleo y los beneficios para los trabajadores, indicando que de hecho existe una brecha entre los logros en el campo social y el progreso de «la globalización de la economía [mundial]». El director general de la OIT sugirió que la pregunta que enfrenta la comunidad internacional debería replantearse como sigue: ¿qué debe hacerse para garantizar que todos «disfruten una parte equitativa de los beneficios resultantes de la liberalización del comercio internacional, [mientras] cada país diseña a su modo el contenido de protección social que sea más apropiado para las condiciones locales?».

El Grupo de Trabajo de la OIT también ofreció una exposición cuidadosamente razonada de la manera de incorporar los derechos de los trabajadores a las reglas del GATT/OMC. En su informe critican particularmente el uso del concepto de «dumping social», popular entre algunos impulsores de la «cláusula social»,

y sugieren una alternativa dentro del GATT/OMC basada en lo que ellos llaman «un enfoque de mercado». Argumentan que «puesto que la liberalización del comercio se basa en la libertad de negociar, y la libertad contractual, ¿no sería lógico considerar que [las] únicas condiciones que pueden considerarse «normales» son las que se establecen libremente en el mercado de trabajo entre la oferta y la demanda?». Definido de esa forma, continúan diciendo, eso implicaría que «tanto en la ley como en la práctica, hay libertad para determinar las condiciones de trabajo individuales y colectivas», y eso a su vez exigiría el respeto de la libertad de asociación y del derecho a negociar colectivamente.

El futuro de una cláusula social

Algunos observadores internacionales dan por sentado que las propuestas para una «cláusula social» vinculada al comercio deben darse por muertas, teniendo en cuenta las derrotas en la reunión de Marruecos y en la reunión del Cuerpo Directivo de la OIT en abril de 1995. Sin embargo, deberíamos resistir la tentación natural de suponer, basándonos en el consenso internacional negativo sobre cláusulas sociales a comienzo de los 90, que ya llegamos a los límites de lo posible en propuestas tan innovadoras vinculadas al comercio. Voy a examinar algunos de los argumentos que podrían llevarnos a una visión menos pesimista de las posibilidades futuras de la dimensión social.

¿La dimensión social del comercio es simplemente demasiado complicada, confusa y conflictiva para ser tratada a través del sistema de comercio mundial? La incorporación de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) en el resultado final de la Ronda Uruguay del GATT indica que los asuntos complejos y los intereses claramente incompatibles no son un obstáculo para ampliar el alcance del campo comercial. Después de todo, antes de la OMC, el ámbito de los DPI era algo sumamente complicado que se distinguía por la falta de claridad legal y las confusiones en cuanto a definiciones y jurisdicciones. De hecho, antes de la Ronda Uruguay todo el asunto de los DPI se manejaba como «una cuestión de acción voluntaria de los Estados» totalmente externa al sistema comercial multilateral conocido como GATT.

Sin embargo, la aplicación y concentración de energía intelectual fueron suficientes para aclarar los desafíos analíticos de poner a funcionar los DPI a través de un acuerdo comercial mundial. Y después se demostró que con voluntad política podía introducirse un régimen internacional obligatorio en la nueva OMC. A este respecto, destacaría también otro precedente importante que estableció el ejemplo de los DPI: antes de la OMC, la disciplina del GATT se basaba exclusivamente en estipular «lo que los gobiernos no estaban autorizados a hacer, antes que lo que tenían que hacer». En cambio la detallada sección sobre los DPI en el nuevo acuerdo de la OMC obliga a los países signatarios a asumir ciertos derechos precisos y obligaciones positivas, incluyendo la reformulación de leyes nacionales. El acuerdo no sólo especifica las medidas que hay que adoptar, basándose en los instrumentos legales de

derechos de propiedad intelectual reconocidos internacionalmente, sino que además señala muy detalladamente los procedimientos específicos que cada país debe establecer para asegurar su cumplimiento (SELA).

A mi parecer, hasta la política de fuerza que se utilizó para incorporar los DPI al GATT sugiere que de ninguna manera debemos excluir la posibilidad de una «cláusula social» en el futuro. Después de todo quedó demostrado que suficiente presión aplicada por un puñado de actores internacionales poderosos (especialmente EEUU) fue capaz de imponer los DPI en un ambiente internacional marcado por grandes disparidades de poder y considerable resistencia a esta vasta y controversial ampliación de los derechos de propiedad. Aquello resulta particularmente real si recordamos que EEUU y, en menor grado, la Unión Europea (especialmente Francia) han sido los principales patrocinadores de las propuestas internacionales de una cláusula social en los últimos diez años (en 1986 el gobierno de Reagan propuso formalmente la inclusión de derechos internacionales de los trabajadores al principio de la Ronda Uruguay).

En otras palabras, es improbable que los PMD opuestos a la cláusula social determinen el resultado de un futuro debate, si actores poderosos del Norte deciden tomar el camino hacia esa cláusula. Dada la extrema dependencia del Sur del comercio y las inversiones del Norte, aquellos países no pueden ofrecer una resistencia colectiva a una campaña decidida en favor de tal cláusula. Este punto se refuerza aún más con la asimetría entre los beneficios que los PMD reciben del sistema internacional y viceversa. Si esta apreciación es correcta, a los gobiernos del Sur les tocaría desarrollar un enfoque positivo de la cláusula social, para ayudar a moldear la propuesta de forma tal que beneficie los intereses del Sur. Después de todo, es difícil imaginar en qué se basaría un gobierno del Sur para oponerse a una cláusula social, si ésta garantizara en la práctica que una mayor porción de los beneficios generados por el comercio se quedarían en los PMD en forma de salarios más altos y mejores condiciones sociales y estándares laborales.

¿La dimensión social del comercio es demasiado normativa y utópica para incorporarla a un instrumento especializado, diseñado para vigilar las violaciones comerciales? En este caso señalaría la incorporación de asuntos ambientales en el producto final de la Ronda Uruguay del GATT. En particular llamaría la atención sobre la única y gran innovación que distingue el preámbulo del GATT de 1949 del preámbulo casi idéntico de la OMC: la presencia de una cláusula que proclama que una de las metas de la nueva organización es lograr «la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible».

Ahora bien, debemos ser realistas y no confundir una proclama virtuosa con la hipótesis de que la nueva OMC es un acuerdo ecologista. En este caso es obvio que la incorporación del discurso ecológico al GATT tiene muy poco en común

con las estructuras obligatorias y poderosas que estableció el mismo acuerdo para regir los DPI. Obviamente el asunto de los DPI involucra una búsqueda de beneficios por parte de un conjunto particular de actores privados poderosos. Por lo tanto, las dinámicas de los DPI son completamente diferentes a las que funcionan en el caso de los asuntos ambientales, los cuales involucran un bien público que no se puede convertir inmediatamente en ganancia privada.

Sin embargo, la incorporación del discurso ecológico al GATT abre también el camino a pasos futuros para convertir las palabras en realidad; y ciertamente sugiere, aunque se horroricen los puristas del libre comercio, que un área política puede de hecho ser predominantemente normativa y sólo imperfectamente económica (como en el caso del medio ambiente), y sin embargo lograr progresos dentro del GATT. Una vez más la clave está en la política del comercio: en otras palabras, la única barrera para la incorporación de otras cuestiones no económicas o semieconómicas al GATT es la ausencia de un consenso suficiente en la «opinión pública» internacional, especialmente donde importa, es decir, en el Norte. A este respecto resulta instructivo que el preámbulo de la OMC no tenga una virtuosa declaración de intención similar en cuanto a la dimensión social del comercio mundial. Ello probablemente refleja la debilidad del consenso internacional en estas cuestiones durante la década de los 80. Pero hasta donde puede verse, no hay nada que indique que los obstáculos en el camino de la dimensión social no puedan superarse en el futuro.

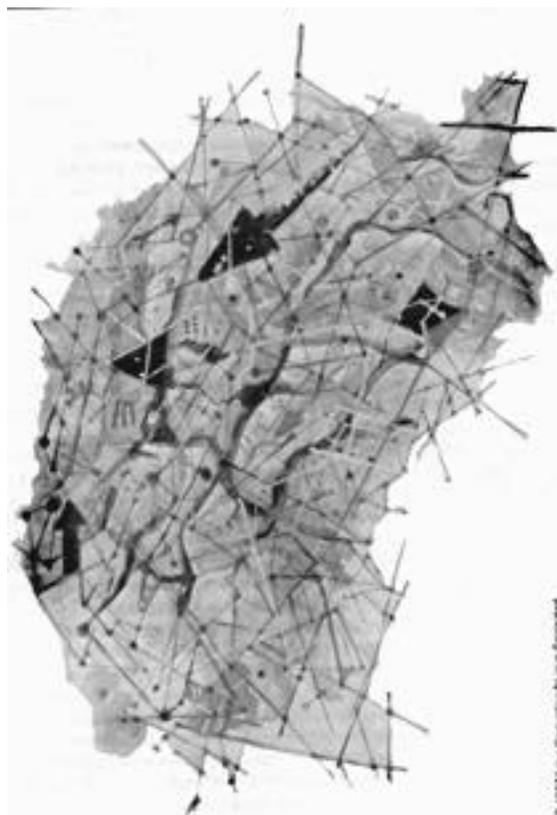
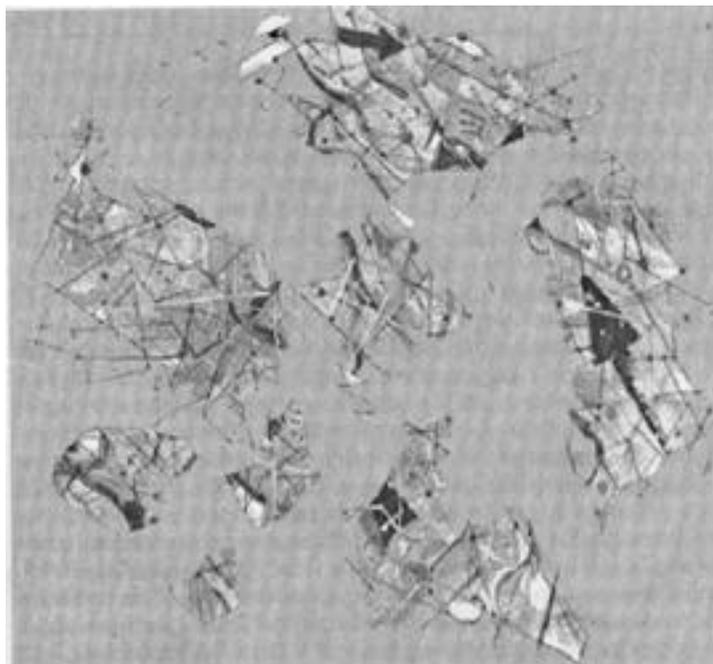
Después de todo, el consenso internacional en una cuestión normativa particular depende en gran parte de la movilización de una atención continua de los intelectuales y políticos a un problema dado. En el caso de la dimensión social del comercio, es penoso pero cierto que son demasiado pocos los académicos y encargados de la política que le han dedicado una atención seria a esas cuestiones desde los años 70. Este estancamiento se entiende mejor si se reconoce que la mayor parte del movimiento obrero en los mismos países desarrollados que produjeron el ambientalismo estaba a la defensiva dentro de sus sociedades durante gran parte de este periodo, golpeado por crisis, reveses y desorden generalizado.

Cabe creer que la dimensión social del comercio ha llegado a un grado de madurez y transición en la que se la reconoce como un asunto clave en las relaciones internacionales. Obviamente el interés creció con el debate sobre el TLCAN, la disputa de alto perfil en Marruecos y la reciente controversia en la OIT. Pero va más allá de las circunstancias inmediatas de los últimos dos años. Desde la caída de la Unión Soviética se ha prestado mucha atención a la dinámica del sistema mundial que nos queda, el sistema capitalista afirmado en torno a la OMC. Hay una preocupación creciente por los contornos del poder en el Nuevo Orden Mundial y por sus implicaciones negativas para las regiones dependientes y para los trabajadores, tanto del Norte como del Sur. Este fermento ya comenzó a producir un caudal totalmente nuevo de trabajo

intelectual crítico sobre la dimensión social del comercio internacional y regional (sobre propuestas de cláusulas sociales regionales, v. Cowie/French; Smith/Healey; Maihold/Sole; Palomares/Guillén). A este respecto el informe de 1994 del Grupo de Trabajo de la OIT sobre la Dimensión Social marca la transición entre la especulación visionaria y la formulación pragmática de una política necesaria para establecer una «cláusula social» en la arena internacional.

Referencias

- Adamy, W: «International Trade and Social Standars» en *Intereconomics* N° 29, 11-12/1994, pp. 269-277.
- Banco Mundial: *Workers in an Integrating World*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Cowie, J. R. y J. D. French: «NAFTA's Labor Side Accord: A Textual Analysis» en *Latin American Labor News* N° 9, 1993-94, pp. 5-8.
- CUT-Brasil y CDFT-Francia: «Cláusula Social e Estratégias Sindicais [número especial sobre este tema]» en *Textos para Debate Internacional* N° 4, 11/1994, p. 44.
- CUT-Brasil: «CUT Brasil Sobre a Introducao da Cláusula Social na Futura Organizacao Mundial do Comercio» en *Latin American Labor News* N°s 12 y 13, 1995, pp. 6, 13.
- French, J. D., J. R. Cowie et al.: *Labor and NAFTA: A Briefing Book*, The Duke-UNC Program in Latin American Studies, Durham, 1995.
- Fink, L. y J. D. French: «The Future of the Intemational Labour Question from the Inside Looking Out» en *Labor/Le Travail* N° 37, 1996a, pp. 221-231.
- French, J. D.: «Será a «Cláusula Social» da GATT/OMC um Pesadelo, um Santo Graal ou uma Ilusao Futil?: Procurando Garantias Vinculadas ao Comércio dos Direitos Internacionais dos Trabalhadores» en S. Portela, I. Rodrigues, T. Vigevani y H. Zylberstajn: *Processos de Integracao Regional e as Respostas da Sociedade: O Sindicalismo na Argentina Brasil, México, e Venezuela*, Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Großmann, H. y G. Koopmann: «Minimum Social Standars for Intemational Trade» en *Intereconomics* N° 29, 11-12/1994, pp. 277-283.
- Hansson, G.: *Social Clauses and International Trade: An Economic Analysis of Labor Standars in Trade Policy*, St. Martin's Press, Nueva York, 1983.
- ICFTU (CIOSL): *Intemational Workers' Rights and Trade: The Need for Dialogue*, ICFTU, Bruselas, 1994a.
- ICFTU (CIOSL): *The Social Clause: Rationale and Operating Mechanisms*, ICFTU, Bruselas, 1994.
- OIT [Grupo de Trabajo de la OIT sobre la Dimensión Social de la Liberalización del Comercio Internacional]: *The Social Dimensions of the Liberalization of World Trade*, International Labor Organization, Ginebra, 1994.
- Mainhold, G. y V. Sole (eds.): *La Cláusula Social: ¿una estrategia sindical ante la liberalización comercial?*, Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica, 1995.
- Palomares, J. A. y J. V. A. Guillén: *El movimiento sindical ante la integración centroamericana: de la frágil participación a la propuesta de Tratado de Integración Social*, Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica, 1995.
- Sanderson, S. E.: *The Politics of Trade in Latin American Development*, Stanford University Press, Stanford, 1992.
- SELA [Sistema Económico Latinoamericano]: «El 'dumping social': La política social como política comercial» preparado para la XX Reunión Ordinaria del CEL, México, D.F., 30/5-3/6/1994.
- Smith, R. E. y M. Healey: *Labor and Mercosur: A Briefing Book*, The Duke-UNC Program in Latin American Studies, Durham, 1994.
- Wangel, A.: «The ILO and Protection of Trade Union Rights: The Electronics Industry in Malaysia» en R. Southall (ed.): *Trade Unions and the New Industrialization of the Third World*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1988, pp. 287-305.



Las ilustraciones acompañaron al presente artículo en la edición impresa de la revista