



ALADI/CR/di 393  
26 de agosto de 1994

## IN MEMORIAM

Esta publicación aspira a rendir un homenaje al Excelentísimo Señor Embajador Paulo Nogueira Batista, quien fuera Representante Permanente de Brasil ante la ALADI.

En ella se hace una cuidadosa exposición sobre un tema del cual estaba convencido de que debería ser detenidamente tratado por los países miembros de esta Asociación.



"COMERCIO INTERNACIONAL Y CONDICIONES DE TRABAJO"

CONFERENCIA PROFERIDA EN LA ORT

POR EL EMBAJADOR PAULO NOGUEIRA BATISTA

*Montevideo, 30 de junio de 1994.-*

## I ORIGENES DEL PROBLEMA

La interrelacion entre comercio y padrones de proteccion al trabajo no es una cuestion nueva, que hubiera sido recientemente introducida en el debate internacional por algunos paises industrializados. Por el contrario, es un asunto antiguo, presente desde mediados del siglo pasado, al producirse en Europa los terribles efectos sociales de la revolucion industrial y al intensificarse entre los paises europeos las relaciones comerciales sobre la base de manufacturas.

En nombre de las ideas liberales de organizacion economica de la sociedad - de la noción predominante de un mercado de trabajo tan poco reglamentado como el de bienes - se combatia en la época ferozmente la idea de que el Estado pudiese intervenir en el libre funcionamiento de las fuerzas de la oferta y de la demanda, ya sea de mercaderias, ya sea de mano de obra. La intervencion gubernamental era admitida exclusivamente para eliminar las regulaciones heredadas de los tiempos feudales o de la era mercantilista, consideradas obstaculos a la creacion de un mercado de trabajo libre.

Fue lo que ocurrio, en Inglaterra, con la revocacion de la ley de servicios parroquiales en 1795, del estatuto de los artesanos en 1814 y de las "leyes de los pobres" en 1834. En Francia, las "corporations de métiers" serian abrogadas junto con los privilegios de la nobleza en la Revolucion Francesa, cuya Declaracion de los Derechos Humanos, inspiradora de tantas conquistas en otras areas, negaba, no obstante, el derecho de asociacion.

Era la época, portanto, de la soberania absoluta del mercado y de la afirmacion categorica de la libertad de contratacion de la mano de obra, como si fuese también una "simple mercaderia". La resistencia a la reglamentacion del trabajo era, por eso mismo, enorme en todos los paises que iniciaban el proceso de industrializacion, deseosos de poder contar con mano de obra barata para desarrollar sus industrias y para competir en el comercio con otras naciones.

No habia, entonces, espacio para una discusion internacional, mejor dicho, inter-europea, al respecto de las condiciones de trabajo ni tampoco para la elaboracion de normas para el propio comercio internacional. La atencion de los trabajadores se concentraria en tratar de obtener gradualmente el derecho de asociacion y de huelga y a partir de ahí el de negociacion de mejores condiciones contractuales de empleo.

La discusion del tema de la regulacion internacional de las condiciones de trabajo surge, ademas, antes de la relativa a la regulacion internacional del comercio. La iniciativa corresponderia a los paises - Suiza y Alemania

-que, por motivos diversos, habian tomado la iniciativa de legislar sobre padrones minimos de trabajo y no, como se verificaria mas lentamente en Inglaterra, por medio de negociaciones colectivas entre trabajadores y patrones, y en Francia por una combinacion de los dos métodos, a medida en que los trabajadores irian conquistando el derecho de asociacion y formando sus organizaciones sindicales.

El desarrollo de padrones sociales en los paises europeos que se industrializaban se hacia posible, inclusive, por las politicas ostensivamente proteccionistas de sus gobiernos, caso de Alemania, o en virtud de logros de productividad obtenidos por primacia en el proceso de industrializacion, como seria el de Inglaterra.

Corresponde a Suiza la iniciativa de propuestas de reglamentacion internacional de las condiciones de trabajo, iniciativa que conto para calificarla a la sede, mas tarde, del Bureau Internacional del Trabajo, cuando este fue creado por el Tratado de Versailles, en 1919.

Oprimida por diferencias de tratamiento de la cuestion en el ambito cantonal, la Confederacion Helvética se veria forzada a promulgar, en 1877, una ley nacional en materia de duracion de las horas de trabajo en la industria y de proteccion al trabajo femenino, y de adolescentes y niños. Para defenderse de la competencia de otros paises que no observaban tales limitaciones - era comun a la época regimenes de trabajo de 12 a 14 horas diarias para adultos sin derecho a reposo semanal - Berna propone, en 1881, una conferencia intergubernamental que no se llevaria a cabo en funcion de la oposicion de Francia y de Inglaterra.

La filosofia dominante en esos paises fue bien sintetizada en la ocasion por un gran economista liberal, Leroy-Beaulieu, en los siguientes términos: "Si el Estado puede actuar para proteger a los niños y jovenes, debe dejar a los adultos la libre disposicion de su trabajo. Los Pueblos pobres no pueden luchar contra los pueblos ricos, sino bajo la condicion de compensar su inferioridad de capital, de fuerza fisica y de educacion, mediante una prolongacion de la jornada de trabajo. Aumenta la imposibilidad que habria de poder ejercer un control sin provocar conflictos y violar la independencia de los Estados."

Suiza vuelve a la carga en 1889 con una propuesta mas modesta de una conferencia no diplomatica, o sea, sin caracter estrictamente gubernamental y comprometedor. Una vez mas, no se obtiene apoyo ni de Paris ni de Londres y ni siquiera de Berlin, donde el Gobierno aleman, bajo el mando de Bismark, habia ya tomado la iniciativa de ser el primer pais en legislar sobre cuestiones sociales, anticipandose a las reivindicaciones de los trabajadores.

En un giro radical, Berlin asumiría el liderazgo del tratamiento internacional del problema con el evidente propósito de hacer frente a las presiones internas de sus empresarios temerosos en relación a las ventajas competitivas de Francia y de Inglaterra por no observar, en la concepción liberal de sus economías, los mismos padrones ya vigentes en Alemania.

Es lo que hace Bismark convocando en Berlin, en 1890, la primera conferencia intergubernamental sobre cuestiones de trabajo y de la cual participarían Francia e Inglaterra después de asegurarse a) que solo figurarían en la agenda los temas de limitación del trabajo de las mujeres y de los adolescentes y niños, restringiéndose la cuestión del trabajo de adultos a las minas; b) las decisiones serían meramente recomendatorias a los Gobiernos para que tomaran medidas adecuadas a nivel nacional. No obstante esas salvedades iniciales, Francia acabaría por abstenerse de aprobar las resoluciones de la Conferencia de Berlin, e Inglaterra no le daría implementación bajo el argumento de que no corresponde al Gobierno legislar sobre la materia.

La idea, por lo tanto, de equiparar las condiciones de competencia por acuerdo internacional multilateral no progresa. El progreso social vendría, individualmente, por país, por la fuerza de las presiones de las organizaciones de trabajadores y por la creciente participación de demócratas-cristianos y de socialistas reformistas en los parlamentos nacionales. Data de 1891, una primera y gran toma de posición de la Iglesia Católica a respecto del asunto, con la Enciclica "Rerum Novarum" por la cual el Papa Leon XIII condena la conversión del trabajo en "mercadería" y clama por condiciones humanas para el tratamiento de los trabajadores a través, sobre todo, de una intervención decidida del Estado.

En el campo internacional, el progreso social ocurre apenas, y de forma limitada, a través de acuerdos bilaterales, del que es ejemplo la convención entre Francia e Italia, de 1904. Uno de los primeros ejemplos es la convención entre Francia e Italia, de 1904. En ese instrumento, para obtener de Roma garantías de cumplimiento de la legislación italiana sobre limitación de las horas de trabajo nocturno femenino en la industria textil, París estaría de acuerdo en conceder a trabajadores italianos radicados en Francia, condiciones de trabajo semejantes a las ya reconocidas a sus propios nacionales.

A nivel multilateral, después de las recomendaciones de la Conferencia de Berlin, el primer gran paso es una convención sobre limitación del trabajo nocturno de las mujeres, firmada en Berna, en 1906, por iniciativa nuevamente del Gobierno suizo. Esta convención que solamente entraría en vigor, seis años más tarde, en vísperas de la I Guerra Mundial, después de cumplida la exigencia de depósito de la

ratificación de todos los países signatarios.

## II EL IMPACTO DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

La tregua social establecida durante aquel conflicto, cuando las fuerzas del trabajo se alinearon por la nacionalidad y no por la solidaridad internacional, como se temía, abriría el camino para la concordancia de los gobiernos europeos con propuesta de los trabajadores de todos los países, inclusive de los derrotados, para la creación de una organización internacional sobre cuestiones laborales, el Bureau Internacional del Trabajo, que consto en el propio tratado de paz.

El BIT sería creado, como un organismo permanente y con secretariado independiente, a semejanza de la Liga de las Naciones, inaugurando con la Liga un nuevo estilo de relacionamiento entre las Naciones, el de las conferencias internacionales permanentes, capaces de aprobar convenciones generadoras de obligaciones para las partes. Su característica más sui-generis sería, entre tanto, la naturaleza tripartita de las representaciones nacionales, integradas por representantes gubernamentales y por representantes de empleadores y de empleados. (1 de cada categoría).

La idea-fuerza en la creación de la OIT continuaba siendo la igualdad de las condiciones de competencia comercial internacional por la uniformidad de las normas de trabajo. En las palabras de Albert Thomas, al asumir como primer Director General del BIT: "Los acuerdos internacionales sobre las normas de trabajo evitarían que la competencia se hiciera en detrimento de los trabajadores, por una especie de "Dumping" inhumano y constituirían entre empleadores y países, un tipo de código de competencia leal".

El BIT sería, fundamentalmente, una institución europea. Los Estados Unidos, aunque actuantes en su constitución a través de la American Federation of Labour, argumentaban que la legislación del trabajo era materia de jurisdicción estatal y, además de esto, no habían ratificado el Tratado de Versailles que diera nacimiento al BIT. Solamente mucho después, en 1934, es que los Estados Unidos se asociarían a la nueva organización, adhiriéndose, entre tanto, a muy pocas convenciones votadas en su seno. Hasta hoy, apenas 9 en un total de más de 170 convenciones.

El esfuerzo normativo del BIT se concentraría en sus primeros años de existencia en las cuestiones relacionadas directamente con las condiciones de trabajo como la del no. 01, de 1919, sobre límite de 8 horas diarias en la industria,

extendido once años mas tarde al comercio; la de 1928, referente al salario minimo, la relativa a la semana de 40 horas y al reposo semanal, ambas de 1935, y al de licencia anual remunerada, de 1936.

Habria tenido, sin embargo, poco éxito en la aceptación de esas convenciones ya que cada una de las grandes potencias industriales y comerciales sujetarian la respectiva ratificación a la de los competidores mas fuertes o las implementarían con limitaciones bajo alegato de falta de competencia de los gobiernos centrales o, "tout court", de falta de competencia legislativa en cualquier nivel del Estado.

Las naciones industrializadas resolverían sus problemas sociales o por la vía de la legislación nacional, caso de los países continentales europeos, o por la vía de las convenciones colectivas de trabajo, caso de los angosajones. Fue produciéndose, así, una equiparación real de las condiciones de trabajo, no coordinada, resultante en parte no solo de las presiones sindicales sino también de una mayor conciencia social y, sobre todo, como ya fue señalado, de logros de productividad resultantes del avance tecnológico y/o de políticas proteccionistas abiertamente practicadas antes y después de la I Guerra Mundial, también por países declaradamente "libre-cambistas".

El entendimiento en Alemania inspirado por List y en los Estados Unidos inspirados por Hamilton, fue el de que la industrialización solamente sería posible por la vía de la protección a las "infant industries"; y no por el libre-comercio de Adam Smith y Ricardo, que solo Inglaterra se permitiría practicar en el siglo XIX por las ventajas que le daban el liderazgo tecnológico en la revolución industrial y también por las preferencias que gozaba en su inmenso imperio colonial.

Lo que se puede concluir de esa larga historia de interrelación entre comercio internacional y normas de regulación del trabajo es que, a pesar de haber sido importante la influencia del primero sobre el segundo elemento de nuestra ecuación, nunca se estableció, a nivel multilateral, dentro del contexto de la OIT, un vínculo formal entre las dos cosas. Cuando hubo la expresa unión, la misma se estableció por vía bilateral a través de acuerdos como el ya citado, de 1904, entre Francia e Italia. Las tensiones entre comercio y normas de trabajo se resolverían por el desarrollo económico de los países industrializados a través esencialmente de la equiparación de las condiciones de trabajo naturalmente resultante de este proceso.

La cuestión se colocaba, de cualquier manera, como un problema Norte-Norte, entre países desarrollados, en un mundo

de comercio internacional de productos industriales del que no participaban los países del hoy llamado tercer mundo, exportadores, como colonias o después como países independientes, de productos primarios, no competitivos con sus metrópolis, antiguas o actuales.

### III EL PROBLEMA DESPUES DE LA II GUERRA MUNDIAL

Con la Declaración de Filadelfia de 1944, la OIT se orientaría en el sentido de equalizar las políticas sociales, pasándose a la aprobación de convenciones sobre asistencia médica, invalidez, jubilación, accidentes de trabajo, seguro-desempleo y, lo que es muy significativo, también sobre organización sindical y negociación colectiva. Orientación que refleja en buena medida las tendencias del "New Deal" de Franklin Roosevelt, pero que no resultaría, por las características ya señaladas de la estructura constitucional y de la preferencia norteamericana por relaciones contractuales entre empleadores y empleados, en adhesión de los Estados Unidos a las convenciones de la OIT, inclusive como las adoptadas en esa segunda fase.

En ese terreno de la política social, la OIT fue de cierto modo más feliz. Las normas por ella elaboradas precedieron, como regla, a las legislaciones nacionales y, en gran medida, las inspiraron. Sin embargo, en la OIT no se conseguiría aprobar ninguna convención a respecto del derecho de huelga, cuya consagración se daría por la vía de las legislaciones nacionales y en instrumentos regionales como la Carta Social Europea de 1961 y en la Carta Interamericana de Derechos Sociales de 1978. En el ámbito de la OIT, ese derecho fundamental sería apenas indirectamente reconocido, a través de resoluciones de su Comité de Libertad Sindical.

La orientación impuesta a las relaciones económicas internacionales por los Estados Unidos en la post guerra apuntó esencialmente a la liberalización del comercio, a través, en primer lugar de la eliminación de las discriminaciones resultantes de preferencias coloniales por la afirmación de la cláusula de la nación más favorecida y, a continuación, por la eliminación y reducción negociada de las barreras arancelarias y no arancelarias. La preocupación era evitar que se reprodujesen las condiciones de "economic warfare" que habían caracterizado los años treinta y que, en buena medida, habían contribuido a la exacerbación de las tensiones que llevarían a la II Guerra Mundial.

En la Carta de La Habana de 1948 - por la cual se intentó instituir la malograda Organización Internacional de Comercio, precursora de la Organización Mundial de Comercio, que hoy es la Ronda Uruguay - constó un artículo

especifico, el No. 7, sobre "Fair Labour Standards". Este se limitaba, sin embargo, a reconocer la obligacion de los paises miembros de tomar medidas internas o a cooperar con la OIT para la eliminacion de condiciones de trabajo injustas que pudiesen crear dificultades en el comercio internacional y a prever consultas entre la OIC y la OIT en caso de que la materia fuese elevada a la atencion de la OIC. El referido articulo 7 admitia expresamente que la mejoría de salarios y de las condiciones de trabajo dependeria de la productividad. Todo esto en una Carta que preveia, en un capitulo especial, el No. V, acciones por parte de los Estados Miembros y de la propia OIC para inhibir practicas comerciales restrictivas de las empresas privadas capaces de afectar el comercio internacional, limitando la competencia. La falta de insistencia del Gobierno norteamericano en obtener aprobacion de su Congreso a la Carta de La Habana se debio, ademas, principalmente a la resistencia encontrada alli a ese dispositivo.

La posicion de absoluta ventaja tecnologica y economica con que los Estados Unidos emergerian de la II Guerra Mundial les daria condiciones de promover activamente, sin temor de competencia leal o desleal, esa politica de apertura de mercados, a través de sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales en el ambito del GATT. En el contexto de la disputa politico-ideologica con la Union Soviética, los Estados Unidos se permitirian tolerar en grado creciente voluminosas importaciones de los paises bajo su orbita de influencia, sin exigir de ellos reciprocidad comercial. En este espacio prospero, en particular, Japon, primero exclusivamente por exportaciones directas para el mercado americano y, a continuacion, a medida en que esas exportaciones fueron encontrando obstaculos en aquel mercado, a través de empresas japonesas instaladas en los hoy llamados "tigres asiaticos", utilizados como una especie de plataforma de exportacion para los Estados Unidos.

Dentro del contexto de la liberalizacion comercial de post-guerra, en bases MFN y no discriminatorias, creceria, naturalmente, en importancia el costo de la mano de obra en el precio final del producto. Asimismo antes del fin de la "guerra fria", los norteamericanos ya se habian dado cuenta de que no podrian continuar absorbiendo, sin contrapartidas economicas, los productos manufacturados del Japon y del Sudeste de Asia. Con esa reaccion se darian los primeros pasos en el sentido de una creciente "administracion del comercio internacional" a través de medidas llamadas como "area grisacea", no prohibidas expresamente por el GATT, como los acuerdos de "limitaciones voluntarias de exportaciones" ("VERs") o de "ordenamiento del comercio" (OMAs) o hasta a través de dudosa compatibilidad en relacion al GATT, como el "Acuerdo sobre Comercio de Textiles" y después el "Acuerdo Multifibras". Detras de estos acuerdos, basados en el argumento de la "desorganizacion de mercado", mal se escondia

la preocupacion con los "low wages countries", los paises de bajos salarios, cuya competencia, no era aun, de mercado, sobre todo, designada como "desleal".

Los paises europeos, del Mercado Comun o de la Asociacion Europea de Libre Comercio, cuyos mercados se habian liberalizado considerablemente en la post-guerra bajo el impulso americano del Plan Marshall y de las rondas multilaterales de negociacion en el GATT, pasarian, igualmente, a resentirse frente a la competencia de Japon y de los NICs, del inglés "newly industrialized countries", paises de industrializacion reciente, entre los cuales se incluirian ademas de los asiaticos", Brasil y México. Estos paises eran todos beneficiarios de la operacion de la clausula de la nacion mas favorecida aplicada a los resultados de la liberalizacion comercial negociada entre los Estados Unidos y Europa Occidental en el cuadro de las rondas del GATT. Los europeos pasarian, en consecuencia, a adoptar también medidas de "area grisacea" o de "organizacion de mercado".

El cuadro internacional se alteraria sustancialmente. La propia relacion comercial entre los paises europeos y los Estados Unidos se deterioraria en la proporcion en que la politica agricola comun de la CEE la transformaria, mediante fuertes subsidios, en un competidor en la exportacion de productos agricolas templados en terceros mercados antes dominados por los norteamericanos. Las nuevas tendencias de "comercio administrado" se impondrian también en la relacion Norte-Norte, entre los Estados Unidos y Japon, entre los Estados Unidos y la CEE, y entre la CEE y Japon, en sectores como el del acero y el automovilistico.

Durante todo el periodo de post-guerra, hasta practicamente la década de los ochenta, la liberalizacion comercial tomaria cuerpo sin que manifestaciones a favor del establecimiento de un vinculo formal entre el continuo acceso a los mercados de los paises desarrollados y el cumplimiento de "labour standards" por los paises en desarrollo se transformase en una reivindicacion explicita de los paises industrializados. El ambiente es aun de tolerancia, como evidencia la concesion, en el inicio de los años setenta, por los Estados Unidos y por la CEE, aunque bajo forma no contractual, de esquemas unilaterales de preferencias para las exportaciones de productos manufacturados por los paises en desarrollo, sin la contrapartida de reciprocidad, o sea, el Sistema General de Preferencias reivindicado por esos paises en el cuadro de la UNCTAD, en ocasion de la II Conferencia de ésta en Nueva Delhi en 1968.

Al regular la aplicacion de salvaguardias - admitidas en el articulo XIX del GATT - contra competencia no considerada desleal por lo tanto capaz de desorganizar mercados y

producir desempleo, la legislación norteamericana prevería medidas restrictivas en la frontera pero de carácter transitorio y siempre que fuesen adoptadas en conjunto con medidas internas de apoyo al ajuste de los sectores afectados y solamente después de la determinación de daño efectivo.

Además del recurso a las medidas del "área grisácea" ya citadas - VERs o OMAs - los Estados Unidos y también Europa Occidental pasarían a aplicar, a partir de los años ochenta, en forma cada vez más intensa, mecanismos de salvaguardia, que habían introducido como forma de precaución en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, para una eventual defensa, en el proceso de liberalización y de apertura de los respectivos mercados, contra la competencia desleal, a saber, la que se procesa con mercaderías introducidas en el país importador a precios inferiores a los de mercado, por práctica de "dumping" por empresas privadas o en razón de subsidios gubernamentales.

La creciente intensidad de la competencia de Japón y de los "países de industrialización reciente" llevarían tanto a los Estados Unidos como a la CEE, a ésta menos que aquél, a recurrir de manera abusiva a los mecanismos de salvaguardia contra la competencia desleal. Los Estados Unidos adoptarían, inclusive, en su ley de comercio exterior, instrumentos unilaterales de sanción a lo que considerasen competencia desleal, como veremos más adelante.

En contradicción con las reglas del GATT, los Estados Unidos, al legislar, en 1979, sobre la implementación de los resultados de la Ronda Tokyo, introdujeron la llamada cláusula 301, reforzada después por la super 301. Con las mismas el mercado norteamericano podría ser cerrado a productos de países que, a criterio de los Estados Unidos, discriminen contra los intereses exportadores del país y no propiamente en función de la penetración de productos extranjeros en aquel mercado. El objetivo ahora es preservar firmemente las ventajas comparativas que gozan los Estados Unidos en los campos de servicios y en el de la propiedad intelectual, el nuevo gran factor de competitividad internacional. Van pasando, así, de la tolerancia a la intolerancia en la relación comercial con sus aliados políticos en la "guerra fría", de los cuales se sienten cada vez más liberados a medida que ésta comienza a desvanecerse.

#### IV LA DIMENSION NORTE-SUR DEL PROBLEMA

El proponer un nuevo "round" de negociaciones comerciales multilaterales, que se denominaría Ronda Uruguay, tenía para los Estados Unidos un doble objetivo: una línea aun Norte-Norte, que había caracterizado las 7 rondas anteriores, buscar un desarme agrícola con la CEE; y, en una

dimension Norte-Sur, nunca practicada en el GATT, de cobrar de los países en desarrollo una apertura de los respectivos mercados, a través, sobre todo, de las negociaciones sobre los temas nuevos de servicios, propiedad intelectual y tratamiento de inversión extranjera. Buscaban, claramente, una cobertura en el GATT para la cláusula 301, una especie de multilateralización de la misma.

Al mismo tiempo, paralelamente, americanos y europeos promoverían una progresiva desactivación de los acuerdos de productos de base, aquellos en los cuales los países en desarrollo habían depositado tantas esperanzas de sustentarse el precio de sus, a veces, únicos productos de exportación. En estos acuerdos, vistos por los países importadores como una intervención indeseable en los mecanismos de mercado, se había introducido, además, por presión americana y europea, declaraciones de intención de los países exportadores de promover una mejoría de sus padrones de protección al trabajo.

En 1986, al final de los trabajos preparatorios de lo que vendría a ser la Ronda Uruguay, los Estados Unidos llegarían a proponer la inclusión de los temas de los "workers rights". Para no comprometer el apoyo del mundo en desarrollo al lanzamiento de la Ronda en los amplios términos que pretendían, términos que constituían problema solamente para un pequeño grupo de países en desarrollo con potencial de efectiva industrialización - como Brasil y la India - Washington no insistiría en su propuesta sobre derechos de los trabajadores.

Aprovechando el hecho de que las preferencias concedidas a los países en desarrollo eran unilaterales y voluntarias, no constituyendo obligación jurídica en los términos del GATT, las organizaciones sindicales americanas conseguirían introducir en 1983, en la ley de autorización de las preferencias otorgadas a los países del Caribe - la "Caribbean Basin Initiative" - la exigencia de observancia por los países beneficiarios de padrones laborales mínimos.

Lo mismo ocurriría en 1984, en ocasión de la renovación de la autorización legislativa para aplicación por los Estados Unidos del "sistema general de preferencias" recomendado por la UNCTAD. Para poder beneficiarse del SGP norteamericano, los países en desarrollo deben respetar "labour standards" mínimos, tal como son definidos por la OIT, en materia de derechos de asociación y de negociación colectiva de prohibición del uso de trabajos forzados o de trabajo infantil, y de la aplicación de una ley de salario mínimo de alcance general. Entre tanto, la nueva ley ordenaba tener en cuenta el nivel de desarrollo económico del país y la vinculación entre aumentos salariales y ganancias de productividad.

La AFA/CIO propondria la aplicacion de sanciones contra numerosos paises, atendiendo, en algunos casos, a la solicitud de las respectivas organizaciones sindicales. En los primeros años, fueron excluidos o suspendidos, por ejemplo, Rumania, Paraguay y Nicaragua, los dos ultimos, al parecer, aun en tiempos del régimen de Stroessner y del sandinismo. Denuncias contra Chile, Corea del Sur y Taiwan no tuvieron la misma acogida. El mismo se dio mas recientemente en relacion a acusaciones hechas a Costa Rica y a Paraguay. El Gobierno americano esta por decidir proxicamente si retira a Peru del SGP, a pedido de la AFL/CIO, con base en denuncia de la CGT peruana contra medidas tomadas por el Gobierno Fujimori.

En la nueva y mas reciente revision de la ley de comercio exterior de los Estados Unidos en 1988 - el "Omnibus Trade and Competitive Act" - el Congreso norteamericano va mas lejos y clasifica, independientemente de la conformidad o no con las reglas del GATT, como "competencia desleal no razonable", la denegacion sistematica por gobiernos extranjeros de derechos laborales reconocidos internacionalmente.

La oposicion al ingreso de México al NAFTA une, en una extraña alianza, trabajadores americanos temerosos de la competencia de aquel pais, con apoyo en capitales norteamericanos y mano de obra mexicana barata, y empresas en los Estados Unidos interesadas en continuar disponiendo, a bajo costo, de trabajadores mexicanos introducidos irregularmente. Comprometido en la campaña electoral con la causa de las organizaciones sindicales, el presidente Clinton exigiria de México la firma de un "side-agreement" sobre cuestiones laborales. En este acuerdo lateral, se establecen multas monetarias y, a falta de su pago, la suspension de las preferencias resultantes del acuerdo en valor equitativo a la multa, por incumplimiento de derechos basicos constantes de convenciones de la OIT o por ella reconocidos: a) de libertad sindical, de negociacion colectiva y de huelgas; b) a condiciones adecuadas de trabajo y c) a la proteccion contra accidentes de trabajo y por enfermedades ocupacionales.

Las organizaciones sindicales norteamericanas considerarian de valor apenas simbolicas concesiones obtenidas en el "side-agreement". Continuarian asi, oponiéndose, tenazmente, casi con suceso, a la aprobacion por la Camara de Representantes del acuerdo de libre comercio con México.

#### IV COMERCIO Y TRABAJO EN LA FUTURA OMC

El deseo de aplacar una posible e igualmente tenaz oposicion de los sectores sindicales a las conclusiones de la

Ronda Uruguay es lo que habria llevado al Gobierno norteamericano a una nueva ofensiva al cierre de la Ronda, cuando intento incluir en el paquete final, con fuerte ayuda de Francia, un compromiso de que la cuestion de los "labour standards", o del "social dumping", constara en el mandato de la futura Organizacion Mundial del Comercio.

No obstante las amenazas de que la no aceptacion de este explicito compromiso pudiese poner en riesgo la aprobacion, por el Congreso americano de los resultados de la Ronda Uruguay, la fuerte oposicion asiatica, por parte principalmente de la India, Malasia e Indonesia, y las reticencias dentro de la CEE por parte de Alemania y de Inglaterra, acabarian por frustrar la propuesta franco-americana. Los paises en desarrollo de emigracion defienden ademas de ésto el punto de vista de que la discusion de restricciones al acceso al mercado de bienes deberia, como minimo, ser condicionada a una discusion simultanea de la movilidad de todos los factores de produccion, principalmente la mano de obra.

El asunto de las migraciones es muy dificil para Europa Occidental, azotada por el desempleo y temerosa de fuertes flujos de mano de obra originarios no solo de Europa Oriental sino también del norte de Africa. Interesados, después de la caida del muro de Berlin y de la apertura de la cortina de hierro, en promover la estabilizacion politica y la recuperacion economica de Europa Oriental, los occidentales se encuentran divididos entre abrirse a los productos de los orientales o absorber de ellos fuertes corrientes migratorias o, quizas, acabaran combinandose ambas cosas.

La formula de conciliacion homologada em Marrakesh se restringio al registro en acta, por el Presidente de la Conferencia Ministerial, de las manifestaciones de paises interesados de que su deseo de que la materia fuese, o no, incluida en la agenda de las primeras reuniones del Comité Preparatorio de la Organizacion Mundial de Comercio, a realizarse en el curso del segundo semestre del corriente año en Ginebra.

En Marrakesh, los Estados Unidos dejaron en claro, en la palabra del Vice-Presidente Gore, que perseguiran el asunto, aunque con la salvedad de que no alimentan intenciones proteccionistas. El Gobierno americano argumenta que la introduccion de clausula social en la OMC sera a modo de garantizar el libre acceso de los productos de exportacion de los paises en desarrollo y, por consiguiente, de ayudar a elevar el padron de vida de sus clases trabajadoras. La misma linea de argumentacion, ademas, de la CIOSL - la Confederacion Internacional de Organizaciones Sindicales Libres a la cual se hayan vinculadas las asociaciones sindicales latinoamericanas, entre las cuales tres centrales brasileñas de trabajadores.

De la misma forma se manifestó Francia, país particularmente asolado por las altas tasas de desempleo estructural que se manifiestan en Europa, y donde la cuestión viene siendo, por eso mismo, objeto de seguidas manifestaciones del propio Presidente Mitterand y del Primer-Ministro Balladur.

América Latina no se presentaría unida en Marrakesh. Brasil se expresaría formalmente contra la inclusión del tema en la futura OMC, como fuera propuesto por los Estados Unidos y por Francia. Por la palabra del Canciller Celso Amorim, considero que la aceptación de una "cláusula social" en aquella organización abriría la puerta a medidas proteccionistas y a tentativas de exportación del desempleo de los países ricos para los países pobres. México, Argentina y Uruguay se revelaron abiertos a la discusión del tema, aunque sin precisar la oportunidad y el foro adecuado para hacerlo.

La reacción mexicana es un resultado natural de los compromisos asumidos para ingresar en el NAFTA; la de Argentina y Uruguay reflejarían la circunstancia de no ser exportadores de productos industriales para el mundo desarrollado y una equivocada transferencia para el plano mundial de un recelo, a nivel de Mercosur, en cuanto a eventuales consecuencias en los respectivos mercados comerciales de trabajo de formas más profundas de integración como la de efectiva constitución de un mercado común.

En Marrakesh, por lo tanto, apenas hubo una postergación del debate. El problema se encuentra claramente colocado ahora en términos Norte-Sur, no ya como una cuestión de "competencia leal" a ser compensada por algún mecanismo de salvaguardia como los acuerdos sobre organización de mercados. Hoy se trata para algunos países desarrollados de una cuestión de "prácticas desleales de comercio", que justificarían la aplicación directa de sanciones. O sea como si se tratara de un efectivo "dumping social", término utilizado en otro contexto por el primer Director General del antiguo BIT y ahora abiertamente retomado, setenta años más tarde, por la prensa norteamericana y francesa así como por altas autoridades de estos dos países en pronunciamientos internos.

En buena medida, la evolución del asunto va a depender de la reacción en el Congreso norteamericano al "package" de la Ronda Uruguay en donde no se incluyen las cuestiones comercio versus normas de trabajo. Pero está claro, desde ya, que pasamos por un punto de inflexión en la relación entre liberalización comercial y acceso a mercados, no solo en términos políticos sino también cualitativos.

En una nitida indicación de las preocupaciones del

Gobierno de los Estados Unidos con la cuestion, el Secretario de Trabajo Robert Reich se manifesto publicamente a favor de "una accion internacional, a ser idealmente autorizada e implementada de forma multilateral, para "castigar" paises donde standards de trabajo que definen una economia civilizada son violados y donde esas violaciones persisten a pesar del desarrollo economico ya alcanzado, y donde la debilidad de las instituciones democraticas indican que los standards no son respetados por decision politica y no en virtud de la pobreza".

Segun aquella autoridad norteamericana, su pais no pudo dejar de interesarse por "labour standards" de otros paises por motivos (a) de seguridad nacional (los gobiernos que abusan de sus trabajadores, tarde o temprano amenazarán la paz internacional); (b) de seguridad economica (los Estados Unidos no pueden competir con el trabajo de "sweat-labour shops") y (c) de orden humanitaria (practicas de trabajo esclavo o infantil y supresion de derecho de expresion y de asociacion son moralmente condenables).

El conocido economista, ahora Secretario de Trabajo, retoma la cuestion a través del clasico enfoque de su pais en cuestiones de politica externa, propuesto por Woodrow Wilson, y adoptado con raras excepciones desde entonces, de identificacion del interes nacional norteamericano con los de Moral y Humanidad. En las propias palabras de Robert Reich, "la mejoría de las condiciones de trabajo, en la medida en que los paises en desarrollo se enriquecen, contribuye, al mismo tiempo, para el avance de la agenda ética y de los intereses economicos de los Estados Unidos".

Dentro de la CEE, hoy Union Europea, el "Programa de Accion Social" propuesto por su aun presidente Jacques Dellors tiene como claro objetivo elevar, al nivel de los paises mas ricos, los costos laborales y sociales de los miembros mas pobres (Grecia, Irlanda, Portugal y España) cuya cooperacion en este sentido viene siendo conseguida a cambio de sustanciales programas de ayuda economica. Con el apoyo sobre todo de Francia, su pais de origen, Dellors propone un "new global social pact" a través del cual Europa podría defender "sus valores, sus tradiciones y su futuro". Casi se oyo pronunciar una defensa "en nombre de la Civilizacion contra los nuevos barbaros".

El tema de una clausula social en las cuestiones de comercio fue también discutida en la ultima Conferencia General de la OIT a lo largo de lineas semejantes a las de Marrakesh. El punto de referencia fue el informe anual del Director General de la OIT, el belga Michel Hansenne, quien, a partir de la premisa de la "mundializacion de la economia", afirma no haber nada en la Constitucion de la OIT que prohíba que se haga, en acuerdos comerciales, un vinculo entre apertura de mercado y respeto a determinadas normas de

trabajo a fin de combatir practicas calificables como de "dumping social" y agrega que las normas de la OIT pueden hasta ser valorizadas, desde que no se imponga en estos acuerdos comerciales la obligacion de "igualar los costos sociales".

## VI EL DESAFIO A AMERICA LATINA

Los paises latinoamericanos se enfrentan, por lo tanto, con un problema de enorme complejidad, que no deberia, por esto mismo quedar restringido a la simple dicotomia del derecho de acceso en condiciones no discriminatorias a los mercados del mundo desarrollado versus los intereses proteccionistas de los paises desarrollados que innegablemente se encuentran por detras de la tenue cortina de la promocion de la defensa de los derechos de los trabajadores en el mundo en desarrollo.

La cuestion no puede realmente resumirse a una presumida automatica oposicion entre paises de altos salarios y paises de bajos salarios. Es notorio que la competitividad internacional no puede ser atribuida a pocas diferencias del costo directo de la mano de obra, sino que necesariamente debe incluir los costos indirectos y, ademas de esto, el factor productividad y, agregaria, el real poder adquisitivo de las monedas nacionales. Es gracias a la productividad que los paises desarrollados pueden competir con ventajas con paises en desarrollo de industrializacion mas reciente no obstante el costo de mano de obra de éstos pueda ser varias veces inferior, en funcion del propio aprendizaje de desarrollo en que aun se encuentran.

El problema es muy complejo en la medida en que abarca intereses divergentes entre gobiernos, empleadores y trabajadores en los paises desarrollados, colocando en choque la postura que sus paises adoptan en el exterior para promocion de reformas economicas y comerciales neoliberales en los paises en desarrollo. En realidad, es aun mucho mas complejo en la proporcion en que tambien divide gobiernos, empleadores y empleados en los paises en desarrollo y acaba por provocar convergencias o extrañas alianzas entre grupos de interés en diferentes paises, desarrollados y en desarrollo.

De esos cruzamientos de intereses tan variados, a lo largo de lineas nacionales e internacionales, pueden resultar alianzas tacitas o explicitas, entre grupos localizados de interés en las diversas categorias sociales en diferentes paises, desarrollados y en desarrollo. Dificilmente, sin embargo, se viabilizara un alineamiento simple, entre empresarios de un lado, y trabajadores por otro. En el caso

de los trabajadores de los países en desarrollo, la relativa ineficacia de las convenciones de la OIT en la efectiva promoción de los derechos sociales hace que se inclinen, por lo menos en una primera reacción, a ver con simpatía las propuestas de inclusión de una "cláusula social" en la OMC, como un posible instrumento de avance en la promoción de sus reivindicaciones de clase. Esta parecería ser la motivación, por ejemplo, de las centrales sindicales brasileñas, en manifestaciones públicas y en comunicaciones al propio Gobierno.

En los países desarrollados, los empleadores con grandes inversiones en los países en desarrollo, se asocian a los empleadores de estos últimos en el combate a la "cláusula social". En nombre del libre comercio, los primeros ven en esta cláusula una limitación a su capacidad de buscar mano de obra más barata donde mejor les convenga en una estrategia de "global sourcing"; los segundos, esto es, los empresarios de los países en desarrollo, por entender que esa mano de obra de bajo costo sea la mejor ventaja comparativa de que disponen para competir en los mercados externos.

La posición de los gobiernos de los países en desarrollo es especialmente difícil. La mayoría tiende a defender el argumento de que solamente por el desarrollo se conseguirá elevar el nivel de vida de las clases trabajadoras. Se basan en la experiencia histórica de los países industrializados cuyo desarrollo económico fue acompañado y, como regla, no precedido por el desarrollo de los padrones sociales. Estos gobiernos de países en desarrollo temen que restricciones a sus exportaciones acaben por comprometer el desarrollo, creando desempleo y aumentando las tensiones sociales que no podrían ser resueltas sin aumento de la riqueza y de la productividad.

El proceso de industrialización del mundo desarrollado se hizo, por un buen período, en condiciones internacionalmente aceptadas de proteccionismo comercial. De cualquier modo, se realizó muy lentamente pues fue necesario más de medio siglo para reducir de 84, e inclusive 98 horas, a 40, el número de horas de trabajo semanal y para instituir el descanso semanal obligatorio y el régimen de licencias pagas anuales y más aun para consagrar el derecho de asociación y el de huelga. Conquistas operarias que los países más pobres adoptarían en el período de preparación preliminar al respectivo proceso de industrialización.

En realidad, con el fortalecimiento de la democracia y con la participación más activa de los trabajadores en la defensa de sus intereses, los Gobiernos de los países en desarrollo se encuentran divididos entre, por un lado, el deseo de corto plazo de atraer capitales extranjeros de riesgo y de aumentar exportaciones y, por otro, la conveniencia, de promover un efectivo levantamiento de los

padrones de vida en los respectivos paises.

Aumenta la circunstancia de que el problema de la competencia se verifica también en la dimension Sur-Sur y puede eventualmente complicarse entre paises de diferentes costos laborales. Por ejemplo, entre los mas desarrollados politica y socialmente en América Latina y los menos desarrollados politica y socialmente en Asia, cuya agresividad comercial, a pesar de no ser necesariamente desleal, puede ser suficiente para desorganizar mercados.

La cuestion puede, inclusive, situarse entre paises en desarrollo a nivel regional o subregional, en la medida en que se lancen a programas de integracion economica de mayor profundidad, como seria la formacion de mercados comunes, y que tengan que defenderse en conjunto contra terceros. En el caso de mercados comunes, los integrantes se enfrentarian no solo con la competencia estrictamente comercial sino también con el problema aun mas complejo de la libre circulacion de mano de obra.

#### IV COMO SALIR DEL IMPASSE?

A diferencia de lo que ocurrio entre los paises europeos a partir de la segunda mitad del siglo XIX hasta la I Guerra Mundial, cuando se buscaba la industrializacion a través de politicas declaradamente proteccionistas y/o discriminatorias, la importancia del costo de la mano de obra se coloca ahora en un contexto de liberalizacion comercial, donde el proteccionismo y la discriminacion vuelven a crecer pero continuan aun siendo excepciones a la regla.

Una situacion nueva en la cual las corrientes de comercio se verifican no solo Norte-Norte y Norte-Sur sino también Sur-Sur. Circunstancia en que empresas multinacionales actuan en el plano de los cambios internacionales tanto en el sentido de las exportaciones para los paises de origen como en el de las importaciones de éstos para aquellos en que se encuentran localizadas en el exterior; en que actuan también, produciendo en el exterior para exportacion para terceros paises en el extranjero y de lo que resulta que esas empresas multinacionales tengan una parcela considerable, si no mayoritaria, del comercio internacional, realizandola, inclusive, bajo forma de transacciones intra-firma, esto es, entre las matrices y las filiales y entre las propias subsidiarias. Un comercio cada vez mas cartelizado.

Circunstancias, por lo tanto, que reducen apreciablemente la propia independecia de los gobiernos para formular soberanamente politica comercial. El juego cada vez mayor de las instituciones democraticas abre, a los Gobiernos, en la medida en que las acepten, la posibilidad de

encontrar bases internas de apoyo en los parlamentos, en los partidos políticos, en los sindicatos, que pueden ayudarlo a enfrentar con mayores chances de suceso las dificultades y las presiones externas, gubernamentales o privadas, de empresarios y de trabajadores, unos en defensa de su lucro, otros en la proteccion de su empleo.

La insercion en la economia internacional es necesaria para que los paises en desarrollo puedan crecer con mas facilidad, especialmente si se tratara de paises con mercados nacionales de pequenas dimensiones. Pero la competitividad que sera necesaria es aquella, autentica, que deriva del progreso técnico y de la capacitacion de nuestros trabajadores y que da oportunidad, por el aumento de la productividad, a una mejor y mas justa remuneracion. Competitividad, por lo tanto, que no se basa en salarios envilecidos y condiciones de trabajo precarias. O sea, en ventaja comparativa perversa que no podemos aceptar como permanente bajo pena de no poder hacer justicia social y de no poder crear un mercado de consumo de masa en que nuestros trabajadores se transformarian también en plenos consumidores. En suma, es importante que tengamos politica industrial activa, no confiando en que la industrializacion pueda surgir naturalmente, como un subproducto de la apertura a la competencia en un mercado internacional crecientemente oligopolizado.

Debemos rechazar categoricamente la nocion, defendida en 1980 por el ex-Director General de la OIT, Francis Blanchard, de que la abundancia de mano de obra barata en los paises en desarrollo constituirian una "ventaja comparativa" compensatoria de la que efectivamente gozan los desarrollados por la abundancia de capitales y por el dominio de la tecnologia. Por el contrario, debemos ser competitivos en términos de ventajas comparativas dinamicamente establecidas, incompatibles, por lo tanto, por definicion, con limitaciones al desarrollo tecnologico de nuestros paises en todas las areas, particularmente en las de punta.

No se trata obviamente de volver atras en el proceso de liberalizacion unilateral de importaciones al que fueron inducidos los paises en desarrollo, particularmente los de América Latina, en nombre de la "apertura por la apertura". Pero no hay por qué profundizar ese proceso y sobre todo por qué prescindir de sistemas de salvaguardias comerciales contra la competencia desleal, o mismo leal, cuando ésta también sea capaz de desorganizar nuestros mercados. Es imperativo que nuestros paises se armen de mecanismos eficaces, del tipo que adoptan los paises desarrollados, para defender nuestro parque industrial en formacion, de la competencia desleal de los paises desarrollados que enfrentan altas tasas de desempleo o de los paises en desarrollo que recurran a practicas condenables de empleo.

## VIII DE COMO RELACIONAR COMERCIO Y PROTECCION AL TRABAJO

A partir de una nueva vision del problema, por qué no se concibe la aceptacion de un vinculo formal entre apertura comercial y cumplimiento de "labour standards", teniendo en cuenta que el problema nos interesa en América Latina por el hecho de ser exportadores de manufacturas para países de altos salarios sino también importadores de estos productos de países de salarios aun mas bajos que los nuestros?.

No tolerariamos, entre tanto, que en la apreciacion de nuestros standards sociales no se tenga en cuenta que los países mas desarrollados deben competir lealmente con nosotros a través de la mayor productividad de sus economias y no por el subterfugio proteccionista y discriminatorio de la prematura y subita ecualizacion de las condiciones de remuneracion y de trabajo entre economias en diferentes niveles de desarrollo. Exigiriamos aun que, en la consideracion de nuestros niveles salariales, sea tenido en cuenta los costos directos como también los indirectos, ademas del efectivo poder adquisitivo interno de nuestras monedas nacionales comprendidas.

Me pregunto si no seria el caso, por ejemplo, de examinar mas de cerca la nocion de "dumping social" y, sin huir al debate, ocultando la cabeza en la arena, de procurar definirla de forma mas precisa, compatible con nuestro propio interés nacional como países en desarrollo. Tendriamos, inclusive, mas titulos que los americanos, para identificar nuestro interés con el mas global de la Humanidad, de la cual representamos, al final, practicamente 80%?

O sea, adoptariamos una estrategia por la cual trataríamos de evitar, llegar desapercibidamente en rebeldia, a una formulacion multilateral vaga pero suficiente para legitimar acciones unilaterales. Por qué no intentar, asi, una redefinicion de la propuesta de los países desarrollados?

El esquema que me animo a sugerir, en caracter personal, a titulo exploratorio, se inspira en el propio Acuerdo General de Tarifas y Comercio, tanto en lo que se refiere a la definicion de "dumping" aplicable a mercaderias como lo que dice respecto al papel que en el ejerce el FMI en las deliberaciones del GATT en materia de restricciones comerciales adoptadas bajo invocacion de dificultades de balance de pagos. La relacion GATT-OIT ou OMC-OIT.

Imagino un mecanismo a través del cual un país podria pedir a la futura OMC autorizacion para aplicar medidas restrictivas a exportaciones de mercaderias producidas en condiciones de violacion de derechos de laborales

fundamentales consagrados por la OIT, desde que de la introduccion de esas mercaderias comprobadamente resulte dañino en términos de desempleo en sectores especificos de la economia del pais importador.

Corresponderia a la OIT la responsabilidad de manifestarse sobre el alegar violacion de los derechos laborales y a la OMC la de pronunciarse, una vez confirmada la violacion, sobre el alegato de daño. Caso el pais infractor de derechos laborales asumiése delante de la OIT el compromiso formal de eliminar esas violaciones en el plazo por ésta estipulado, la OMC solamente autorizaria la aplicacion de medidas restrictivas durante ese periodo. La autorizacion podria ser dada por plazo indeterminado en la ausencia de ese compromiso, mientras perdure el daño.

Los paises latinoamericanos no tienen por qué temer una discusion sobre los standards de trabajo que practican, aunque sean todavia muy insuficientes las condiciones de vida de nuestras clases trabajadoras y grande también el nivel de desempleo y de "subempleo", en consecuencia en buena medida, del caracter dependiente de nuestras economias. Los paises del Mercosur se encuentran entre aquellos con mayor numero de ratificaciones de las Convenciones de la OIT, miembros que somos de la Organizacion, ininterrumpidamente, desde su fundacion. Estamos, sin duda, abiertos a perfeccionar cada vez mas la implementacion efectiva de esas convenciones, lo que se volviera cada vez mas viable en la medida en que realmente se consolide la democracia entre nosotros.

Para que podamos tener una actuacion internacional coordinada, necesitamos superar, en los paises sudamericanos comprometidos con esquemas de integracion subregionales mas profundos, la confusion que amenaza establecerse entre la deseable ecualizacion, a nivel mas alto, de las condiciones de trabajo y de libertad de circulacion de mano de obra, requisitos de un mercado comun, con la nocion de "dumping social" en la forma por la cual algunos paises industrializados reivindican incluirla en la futura OMC.

En materia de integracion, precisamos de algo que se apoye en efectivo esfuerzo de justicia social y no en la expectativa, ingenua o maliciosa, de que por la liberalizacion y por el mercado se resolveran automaticamente, mas temprano o mas tarde, nuestras graves deficiencias en el plano social. Por tanto, podria ser util una Carta de Derechos Sociales, como fue propuesto, ademas, por las centrales sindicales de los paises del Mercosur en 1993, en la prevision, a la época, de que seria aun viable conformar un Mercado Comun, a partir del 1 de enero de 1995, en los plazos exiguos del Tratado de Asuncion.