

DERECHOS SOCIALES Y GLOBALIZACION: SOLUCIONES MULTILATERALES

*Bruno Fernández Scrimieri**

Al término de la Ronda Uruguay varios países desarrollados, con Estados Unidos y Francia a la cabeza, propusieron que la agenda de trabajo de la OMC incluyera la relación existente entre el comercio y los derechos sociales. Esta propuesta encontró una fuerte oposición por parte de los países en vías de desarrollo, que veían en ella un intento de los países más adelantados de restringir sus exportaciones. Desde entonces, la cuestión de los derechos sociales ha ocupado un lugar destacado dentro de los nuevos temas de la agenda comercial, como ha podido constatarse recientemente en Seattle. El propósito de este artículo es conocer el estado actual de esos debates, así como las posibles soluciones para avanzar en la defensa activa de los derechos laborales fundamentales.

Palabras clave: *internacionalización de la economía, comercio internacional, liberalización de los intercambios, derecho social, normas de trabajo, ventaja comparativa, OIT, OMC, GATT, OCDE.*

Clasificación JEL: *F13, K31, O19.*

1. Introducción

Como es sabido, el conocido como «GATT-47» reviste desde sus orígenes la fórmula de «compromiso institucionalizado». Se trata en puridad de un acuerdo multilateral, y no de una organización internacional, para cuya articulación no se contó con otra base jurídica que el «Protocolo sobre aplicación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio». Este hecho explica sus importantes carencias, visibles sobre todo desde el plano jurídico, ya que el GATT-47 se halla integrado por disposiciones intrínsecamente débiles, esto es, dotadas de un alcance más

programático que vinculante, y con un contenido salpicado de limitaciones y excepciones que determinan la existencia de amplias «zonas grises», sustraídas de suyo a la aplicación de las reglas multilaterales. Esta insuficiencia de elementos jurídicos que conforman el sistema del GATT no es ajena, en último término, a la provisionalidad de la regulación contenida en este Acuerdo, que nació como una solución transitoria en espera de la definitiva ratificación de la Carta de la Habana.

Es por esta razón por la que en la recta final de la Ronda Uruguay (RU) se puso de manifiesto la necesidad de garantizar la tutela efectiva de los acuerdos y decisiones adoptadas, para lo que era preciso la creación de una estructura institucional *ad-hoc*. La respuesta a esta exigencia fue la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), una organización intergubernamental encargada de reglamentar y administrar la

* Subdirección General de Comercio Internacional de Servicios. Secretaría General de Comercio Exterior.

El autor agradece a Cristina Teijelo su colaboración y comentarios.

normativa multilateral en materia comercial y, que a partir del 1 de enero de 1995 sustituye al GATT-47, cuyos contenidos revisados —GATT-94— quedan absorbidos en la OMC.

La preparación de la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en diciembre de 1996, y que constituyó la primera ocasión de confirmar la plena vigencia de la nueva institución creada en Marrakech en abril de 1994, estuvo marcada, entre otras cuestiones, por una de especial relevancia: el deseo de que la Declaración ministerial hiciera referencia a ciertos temas nuevos, como eran los de comercio e inversión, comercio y derecho de la competencia, comercio y medioambiente, y comercio y derechos sociales. El gran atractivo de incluir esas cuestiones bajo el paraguas institucional de la OMC se consideró que era el de poder tratarlas en un marco multilateral, considerando así los intereses, en no pocas ocasiones enfrentados, de las partes representadas.

En relación con el último de los temas enumerados, y en el marco de los debates informales para la preparación de la Conferencia Ministerial de Singapur, Estados Unidos, junto con otros países europeos como Noruega, Francia y Bélgica, defendieron que la OMC se ocupara de las relaciones entre el comercio internacional y las normas sociales. Una idea que, sin embargo, suscitó un importante rechazo, y no sólo entre los países en vías de desarrollo. Estos últimos consideraron que lo que subyacía a la misma no era sino una tentativa de las economías más avanzadas de imponerles normas laborales y niveles salariales desproporcionados para su grado de desarrollo bajo la amenaza de represalias comerciales. En consecuencia, o bien desaparecería una de sus ventajas comparativas, o bien las economías industrializadas podrían utilizar la referencia a las normas laborales con el fin de elevar las barreras proteccionistas en sus sectores de menor competitividad. Estos temores siguen aún presentes, y ello a pesar de que ya en Singapur se rechazó el uso de las normas sociales con propósitos proteccionistas. Así, recientemente, en Seattle pudo constatarse de nuevo la frontal oposición por parte de los países en vías de desarrollo a la creación de un Grupo de Trabajo sobre comercio y derechos sociales en el seno de la OMC, y a que en la nueva Ronda este

tema formara parte de la agenda. Parece, en definitiva, que el debate ha tomado de nuevo la orientación de un conflicto Norte-Sur, lo que no ha hecho sino confundir aún más la dimensión del problema y alejar la posibilidad de alcanzar el consenso político indispensable para su resolución.

En los apuntes que siguen se pretende estudiar la cuestión de los derechos sociales fundamentales desde una doble perspectiva, económica e institucional. Para ello, en el primer apartado se analiza el estado actual del debate sobre estos derechos. A continuación, se estudia la relación que cabe establecer entre derechos sociales, comercio, inversión directa extranjera, desarrollo económico y empleo, y por último se discute sobre el papel que las organizaciones internacionales pueden desempeñar para promover el cumplimiento de los derechos sociales.

2. Normas sociales y globalización: estado actual del debate

No obstante la flexibilidad y recurrencia con la que se emplea el término «globalización», recurrencia que en verdad dificulta discernir cuándo es empleado apropiadamente para explicar la realidad, la característica del último tercio del siglo XX es precisamente la de ser una era de comunicaciones globales, con mercados financieros comprensivos del conjunto de posibilidades e instrumentos ofrecidos con independencia de su localización geográfica, en definitiva, una época de integración económica global. Y, si bien inicialmente la atención se centró en el comercio de mercancías, en la actualidad este proceder permitiría únicamente un conocimiento superficial de la realidad económica, en tanto en cuanto deja de lado cuestiones clave como son la inversión internacional, especialmente la inversión directa extranjera; la propiedad intelectual; los bienes de propiedad común, como el medio ambiente; la política de defensa de la competencia, cuyo objetivo es evitar que las prácticas restrictivas de la competencia de carácter privado puedan menoscabar las ventajas derivadas de los compromisos de liberalización del comercio y la inversión negociados por los gobiernos; o los derechos sociales. En definitiva, el término «integración económica»

ha de extenderse para ser aplicado a la idea de «producción global». El comercio en su sentido tradicional —movimiento transfronterizo de bienes y servicios— explica sólo una parte de la realidad económica internacional, por lo que no puede identificarse a las barreras comerciales como únicos impedimentos para la realización de negocios entre países. Por esta razón, el objetivo de los regímenes económicos internacionales y multilaterales debe ser no sólo facilitar el acceso de las mercancías nacionales a los mercados extranjeros, sino también liberalizar y regular el flujo internacional de factores de producción.

Es en este nuevo contexto del sistema económico internacional en el que surgen dos cuestiones de creciente interés: ¿son las normas relativas al factor trabajo susceptibles de ser recogidas en un acuerdo internacional, al margen de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que permita una defensa más efectiva de los derechos sociales fundamentales? Y, caso de ser así, ¿qué foro es el más adecuado para ello? La mayoría de las organizaciones internacionales, entre ellas el Banco Mundial, la UNCTAD, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la OCDE, han abordado recientemente estas cuestiones. Esta última elaboró en 1996 un informe¹, recientemente actualizado, que se ha convertido en referencia obligada sobre la materia, en la medida en que sus conclusiones y análisis han influido decisivamente en el debate actual sobre esta cuestión, y cuyo contenido será analizado más adelante.

Antes, sin embargo, es preciso destacar dos hechos que han permitido, en los últimos años, avanzar en el entendimiento de esta materia.

En primer lugar, existe en la actualidad un creciente consenso en torno a la idea de que el debate acerca de los derechos sociales debe circunscribirse a los llamados «derechos sociales básicos» (*core labour standards*), expresión que hace referencia a la libertad de asociación y al reconocimiento al derecho a la negociación colectiva, la eliminación de toda forma de trabajo forzoso, la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discrimina-

¹ *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade (OECD Report)*. OECD, París, 1996.

CUADRO 1

OIT: RELACION ENTRE CONVENIOS BASICOS Y CONVENIOS FUNDAMENTALES

1. *Libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.*
 - Convenio nº 87 (1948), sobre la Libertad de Asociación y la Protección del Derecho a Sindicarse.
 - Convenio nº 98 (1949), sobre el Derecho a la Negociación Colectiva.
2. *Eliminación de toda forma de trabajo forzoso.*
 - Convenio nº 29 (1930), sobre el Trabajo Forzoso.
 - Convenio nº 105 (1957), sobre Abolición del Trabajo Forzoso.
3. *Abolición del trabajo infantil.*
 - Convenio nº 138 (1973), sobre Edad Mínima para la admisión al empleo.
 - Convenio nº 182 (1999), sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil².
4. *Eliminación de la discriminación en el empleo.*
 - Convenio nº 100 (1951), sobre Igual Remuneración en el Empleo.
 - Convenio nº 111 (1958), sobre Igual Trato en el Empleo.

² Este Convenio ha sido identificado como el octavo Convenio fundamental, cuya entrada en vigor se ha fijado para el día 19 de noviembre de 2000.

FUENTE: OCDE.

ción en el empleo. La manifestación más clara de ese consenso es el apoyo que recibió la *Declaración sobre principios fundamentales y derechos en el trabajo* de la OIT, que recoge gran parte de las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en marzo de 1995 en Copenhague, y que fue adoptada sin ningún voto en contra en la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1998. En dicha Declaración se significa que los principios y derechos fundamentales se expresan en la forma de derechos y obligaciones específicos, diseñados en los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo. Así, todos los miembros, con independencia de que hayan ratificado o no los Convenios en cuestión, tienen la obligación de respetar, promover y llevar a cabo los principios concernientes a esos derechos. Por lo tanto, aunque la decisión de ratificar los Convenios de la OIT permanece como un derecho soberano de los Estados, el simple hecho de la pertenencia a la organización conlleva determinadas obligaciones con respecto a los principios y derechos fundamentales recogidos en esos Convenios.

En el Cuadro 1 puede observarse la relación entre los derechos básicos antes enumerados y los Convenios fundamentales.

La explicación última del consenso apuntado ha de encontrarse en el hecho de que las normas sociales básicas son percibidas internacionalmente como derechos humanos fundamentales en el ámbito del trabajo, a los que se reconoce generalmente su carácter universal, y que deben ser, por tanto, defendidos con independencia de consideraciones sobre su eficiencia económica. Además, se reconoce su papel catalizador ya que pueden constituir un marco previo para el establecimiento de otras normas. En resumen, pueden entenderse como condiciones previas al desarrollo social.

El segundo hecho que puede destacarse es que el debate ha pasado de estar centrado sobre la legitimidad de discutir los derechos laborales nacionales en un contexto de creciente integración económica, a estarlo sobre cuál es el foro adecuado para esa discusión. En otras palabras, el tema no gira en torno a la conveniencia o no de unas normas sociales en el ámbito internacional, sino dónde y cómo deben alcanzarse esas normas, por lo que el debate ha pasado a tener un marcado tono institucional. Sobre esta cuestión volveremos más adelante, cuando analicemos las principales «ventajas comparativas» y deficiencias de las principales organizaciones internacionales para tutelar esta cuestión.

3. Propiedades económicas de las normas sociales básicas

El crecimiento económico, impulsado por lo que la Escuela Clásica entendía que era el motor del comercio internacional, es una condición primordial para el progreso social. En los países en vías de desarrollo, la mejora de la protección social se convierte en un objetivo político una vez que la renta nacional llega a un nivel tal que garantiza la satisfacción de las necesidades básicas. Por lo tanto, las legislaciones laborales, que corresponden a la soberanía de los Estados nacionales, reflejan no sólo las prioridades de carácter político y social de sus autoridades, sino también el nivel de desarrollo económico del país. Ahora bien,

las necesidades del desarrollo no deben servir de pretexto para prácticas abusivas en el ámbito del trabajo, y en particular para justificar el incumplimiento de normas laborales fundamentales que se considera tienen aplicación universal.

Esta cuestión nos remite al terreno económico, y en concreto a las relaciones que cabe establecer entre el cumplimiento de las normas laborales básicas en los países en vías de desarrollo y su comportamiento comercial, la inversión directa extranjera, su desarrollo económico y el empleo. El estudio que la OCDE llevó a cabo en 1996, actualizado a principios del año 2000, ha representado un papel clave para el entendimiento de esas relaciones. Este estudio se emprendió en 1994 tras una demanda ministerial para proceder a un análisis «de los sectores donde podrían ser necesarios nuevos progresos en el proceso de liberalización y fortalecimiento del sistema multilateral». Se trata especialmente de los sectores de «los intercambios, el empleo y las normas de trabajo internacionalmente reconocidas».

El estudio se divide en tres partes. En la primera, se enumeran las normas sociales básicas, los Convenios fundamentales de la OIT, y los progresos en la ratificación de los mismos. En relación con esta última cuestión se señala que, en los últimos años, la OIT ha incrementado sus esfuerzos para que los miembros ratifiquen los siete Convenios fundamentales. Así, en 1995, y coincidiendo con el 75º aniversario de esa institución, se impulsó una campaña con este propósito que ha comportado importantes éxitos: desde octubre de 1995, el número de países que han ratificado la totalidad de los Convenios fundamentales se ha doblado. Este dato no debe, sin embargo, hacer olvidar que únicamente un tercio de los miembros de la organización han ratificado la totalidad de los Convenios y, lo que aún es más preocupante, que Estados Unidos ha ratificado tan sólo uno de ellos, el número 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, además del número 182 que aún no ha entrado en vigor.

La segunda parte del estudio analiza el papel que las normas sociales básicas pueden desempeñar en la economía. Puede decirse, por tanto, que constituye la parte analítica del estudio. A continuación, vamos a repasar las conclusiones principales que pueden extraerse del mismo, si bien puede adelantarse ya

que se consideran reducidos los efectos económicos de esas normas. Por lo tanto, los países en vías de desarrollo no deberán temer que su aplicación afecte negativamente a su comportamiento económico o a su posición competitiva.

Normas sociales básicas y flujos comerciales

Por lo que se refiere a la relación entre los flujos comerciales y las normas laborales fundamentales, el estudio reconoce la dificultad de llevar a cabo un análisis empírico completo sobre esta cuestión. Reconociendo esta dificultad, concluye que no es posible afirmar que los países con normas laborales de bajo nivel presenten, en términos globales, mejores resultados comerciales que los países dotados con normas de elevado nivel. En otras palabras, las normas laborales fundamentales no son estadísticamente significativas, y por lo tanto no necesariamente han de afectar negativamente a la ventaja comparativa de los países que las introducen.

En el estudio se analiza, igualmente, la relación que cabe establecer entre los derechos laborales fundamentales y la liberalización comercial. En concreto se hace referencia a un estudio de Rodrik (1996), según el cual los países que desarrollan instituciones democráticas, defensoras de esos derechos, antes de abordar el proceso de liberalización comercial estarán en mejores condiciones de hacer frente a los posibles *shocks* adversos que se puedan presentar.

Estos resultados tienen una especial importancia en el debate económico actual, en la medida que cuestiona el temor de los países en vías de desarrollo a un posible *trade-off* entre respeto de derechos sociales y comportamiento comercial.

Normas sociales básicas, inversión directa extranjera y empleo

En un mundo caracterizado por las imperfecciones en los mercados de factores de producción, entre las que destaca el desempleo por ser la peor de las asignaciones posibles del factor trabajo, existen claros incentivos para que los países atraigan

hacia su territorio la inversión extranjera necesaria para acelerar sus tasas de crecimiento y mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos. Se trata de un objetivo legítimo que, sin embargo, puede conducir a políticas de «empobrecimiento del vecino» si los países tratan de establecer mejores condiciones para esa inversión, reduciendo para ello los derechos laborales aplicables en su territorio. En esta situación se puede desencadenar una «carrera hacia el fondo» (*race to the bottom*) que, en última instancia, determinará la peor de las soluciones a escala global: unos derechos mínimos para los trabajadores en todos los países. Este resultado, que no es sino una aplicación del dilema del prisionero, puede resumirse diciendo que las acciones unilaterales conducen, a nivel global, a soluciones subóptimas, y que la coordinación en foros internacionales es fundamental.

El razonamiento anterior parte de la suposición que, en un contexto de economía abierta y con factores de producción internacionalmente móviles, los países con escasos derechos sociales se constituyen en polos de atracción de la inversión directa extranjera, lo que da un margen de actuación a las políticas selectivas de oferta. Sin embargo, en ese mismo contexto hay que considerar que la información, lejos de ser perfecta, comporta unos costes de búsqueda que pueden dificultar la efectiva discriminación laboral a nivel internacional para promover la localización de empresas extranjeras. Por lo tanto, los temores a que se produzca la situación antes descrita no están, ni teórica ni empíricamente, justificados. Antes al contrario, puede argumentarse que la aplicación de las normas sociales básicas puede tener un efecto favorable sobre la productividad del factor trabajo, invirtiéndose entonces el razonamiento anterior. En cualquier caso, el estudio de la OCDE recuerda que uno de los posibles incentivos a la atracción de inversión extranjera, la reducción de la remuneración al trabajo para la atracción de capital extranjero, no es relevante en la discusión de los derechos sociales fundamentales, ya que éstos no contemplan directamente la variable salarios. Por lo tanto, las diferencias salariales existentes entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados han de considerarse, como en la práctica se hace, ventajas comparativas legítimas, y no prácticas de «*dumping social*».

Efectos económicos de las políticas para promover las normas sociales básicas a escala internacional. El trabajo infantil

Gran parte de la literatura de los últimos años en materia de normas sociales básicas se ocupa extensamente del trabajo infantil y de los mecanismos existentes para su erradicación. El estudio de la OCDE no es ajeno a esta preocupación, a la que presta una especial atención, así como a los efectos económicos que pueden derivarse de esa eliminación. Con respecto a esta última cuestión, la conclusión general a la que dicho estudio llega es que, lejos de poder extraerse resultados de validez universal, esos efectos dependen de la realidad económica concreta del país. Así, algunos estudios sugieren que, en países con una productividad del trabajo relativamente elevada, la eliminación del trabajo infantil podría desplazar a la economía a un nuevo equilibrio en el que el salario de la población adulta aumentase. Este hecho determinaría que la renta disponible de las economías domésticas no se viera alterado, por lo que el trabajo infantil dejaría de ser un input necesario para el mantenimiento de los miembros de la unidad familiar. Otros estudios plantean sin embargo que, en países muy pobres, la erradicación del trabajo infantil puede ser contraproducente y agravar las condiciones de las familias, en la medida que la supervivencia familiar depende de él. Según la OIT, aproximadamente 250 millones de menores entre 5 y 14 años forman parte de la mano de obra de los países pobres. En Asia, trabajan tres de cada cinco niños, y uno de cada tres en África, el continente en el que el trabajo infantil se encuentra, en términos absolutos, más extendido. El resultado lógico de esta situación es el deterioro educacional que sume a estos países en una trampa de la pobreza de difícil salida: los ingresos procedentes del trabajo infantil se obtienen a expensas de las perspectivas a largo plazo de escapar de dicha trampa a través de la educación.

A esta situación tampoco es ajena en muchos casos la actitud de los padres, que en muchas culturas consideran la asistencia a clase, especialmente de las niñas, una pérdida de tiempo. Baste decir que la mitad de las niñas en África o en Asia no va nunca a la escuela.

Todo lo anterior justifica la búsqueda de los mecanismos que incentiven la eliminación del trabajo infantil, tarea a la que el estudio de la OCDE dedica especial atención.

En el estudio se señala que los mecanismos de naturaleza comercial no constituyen instrumentos óptimos para la eliminación del trabajo infantil y para fomentar la formación de capital humano. Recordemos que, tal y como postula la teoría de las distorsiones —Johnson, Baghwati, y otros—, las políticas preferentes se aplicarán en el punto donde la distorsión se produzca, en el mercado de trabajo en el caso que nos ocupa. Por esta razón, se apuntan políticas alternativas, como la prohibición del trabajo infantil en los países en vías de desarrollo, tal y como se hizo a finales del siglo pasado en la mayor parte de los hoy países desarrollados. Sin embargo, la aplicabilidad efectiva de dicha prohibición dista de ser sencilla, y de hecho se reconoce que en Europa fueron otros los factores que facilitaron la erradicación del trabajo infantil, el cambio tecnológico y el aumento de la renta per cápita entre los más destacables. Observaciones de esta naturaleza han conducido a la búsqueda de otras fórmulas que permitan reducir el trabajo infantil y, simultáneamente, mantener la ventaja comparativa de los países en vías de desarrollo con un crecimiento trabajo-intensivo. Entre esas fórmulas puede destacarse la concesión de ayudas a las familias condicionadas a la escolarización de los niños, una iniciativa que está recibiendo una importante atención por parte de la comunidad científica preocupada por estas cuestiones, así como una favorable acogida en muchos países en desarrollo. Un ejemplo de este tipo de acciones lo constituye el programa «Alimentos por Educación», que se está llevando a cabo en Bangladesh, y por el que las familias rurales participantes reciben una determinada cantidad de alimentos al mes, si bien condicionada a que los hijos atiendan, al menos, al 85 por 100 de las clases. Los resultados de dicho programa muestran que en los años 1995 y 1996, 2,2 millones de niños participaron en el mismo, con la consiguiente reducción del trabajo infantil. Sin embargo, hay que señalar que no se ha producido una relación de uno a uno en la relación aumento de escolarización-disminución del trabajo infantil. La reducción en la incidencia del trabajo de los niños

(niñas) en ese país representa, aproximadamente, un cuarto (un octavo) del incremento en la tasa de escolarización, lo que puede estar indicando que los padres están sustituyendo otros usos del ocio infantil para asegurarse así los beneficios del programa de escolarización, sin que ello redunde en la pérdida de ingresos de la unidad familiar. Estos resultados cuestionan la creencia tradicional de que el trabajo infantil se realiza a costa de la escolarización.

No obstante el atractivo teórico de este tipo de programas y los resultados positivos que han comportado en países como Bangladesh y otros², es preciso señalar los problemas que pueden plantearse a la hora de su aplicación en otras economías. Se plantea en primer lugar un problema de riesgo moral, entendido éste como oportunismo postcontractual: ¿cómo se puede garantizar que las ayudas obtenidas para la escolarización se destinen al uso propuesto? Este control dependerá, en última instancia, de la existencia de instituciones desarrolladas, dotadas de los medios técnicos y humanos necesarios para esa labor de seguimiento, un requisito que no siempre se cumple en los países en vías de desarrollo. Es preciso también determinar el origen de los fondos: ¿son los propios países beneficiarios los que concederían los fondos, o instituciones de carácter internacional? Una cuestión ésta importante, ya que una parte significativa de las restricciones a la puesta en marcha de programas de naturaleza social, tanto en las economías desarrolladas como en los países en desarrollo, es de carácter financiero. Sin embargo, la crítica más importante cabe hacerse desde un punto de vista global. No parece que el trabajo infantil pueda ser erradicado a partir de la aplicación de medidas selectivas. Antes al contrario, esa eliminación debe contemplarse como el resultado de un proyecto global más amplio como es el del fomento de un crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza. Tal y como Krueger señala, existe una fuerte correlación negativa entre trabajo infantil y renta per cápita, de modo que una vez que ésta alcanza los 5.000 dólares, el trabajo infantil prácticamente desaparece.

A continuación, se estudiará cuáles pueden ser las iniciativas de naturaleza internacional que pueden coadyuvar al cumplimiento de las normas sociales fundamentales.

4. Marco multilateral idóneo para garantizar el cumplimiento de las normas sociales fundamentales

Tal y como ya se ha señalado, el debate sobre las normas sociales fundamentales y el comercio ha adquirido en los últimos años un tono de marcado carácter institucional, en la medida en que lo que se pretende dilucidar es el marco en el que esa cuestión debe ser tutelada. La ausencia de un marco multilateral genera un riesgo evidente de adoptar medidas comerciales unilaterales que no pueden tener sino un efecto desestabilizador sobre el progreso realizado en el ámbito de la liberalización del comercio con la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Cada una de las principales instituciones existentes presenta importantes ventajas y desventajas como foro de debate, cuestión ésta que se estudia a continuación.

El papel de la OMC

El acuerdo de Marrakech, por el que se crea la OMC, confirma la idea de una interacción entre la liberalización de los intercambios, el desarrollo económico y el progreso social. En concreto, se reconoce en dicho Acuerdo que las relaciones de las Partes «en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva...». De igual forma, se reconoce la necesidad de «realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico».

Lo anterior sugiere que los objetivos del sistema multilateral de comercio no están tan distantes de la promoción de las nor-

² En México, por ejemplo, programas de esta naturaleza han conducido a un incremento de la escolarización del 20 por 100.

mas laborales fundamentales, de ahí que hayan sido varias las propuestas de crear un Grupo de Trabajo en la OMC para estudiar la interrelación entre el comercio y esas normas.

Los razones esgrimidas para llevar este tema a la OMC son, por un lado la necesidad de compensar el denominado «*dumping* social», y por otro la demanda de utilizar los mecanismos de la OMC para asegurar el respeto de los derechos laborales fundamentales, y en concreto su mecanismo de solución de diferencias. Para valorar las posibilidades de actuación de la OMC en ambos casos hay que examinar el fundamento teórico de los argumentos y las características y mecanismos de actuación de la organización.

El concepto del «*dumping* social» se utiliza por distintos sectores de las economías desarrolladas para hacer referencia a la competencia generada por la producción de países con salarios bajos y/o que no respetan los derechos laborales fundamentales. Sin embargo, ya se ha comentado en estas líneas que en la Declaración de Singapur se rechazó cuestionar el bajo nivel salarial en determinados países al considerarse fruto del legítimo aprovechamiento de la ventaja comparativa en la utilización de la mano de obra. Por lo tanto, la OMC no puede tener el objetivo de «compensar» las diferencias salariales internacionales, y las demandas de atajar este supuesto «*dumping* social» deben ser rechazadas por su carácter proteccionista. En cuanto al posible «*dumping* social» derivado del incumplimiento de los derechos laborales fundamentales, también se ha señalado que estos derechos no tienen un papel significativo en definir las posibilidades comerciales, y que la privación de estos derechos no se traduce en una mayor competitividad. Por lo tanto, tampoco en este caso el supuesto «*dumping* social» tiene fundamento. Parece, en definitiva, que los sectores que defienden su existencia buscan una justificación para la aplicación de medidas proteccionistas.

En relación con el segundo argumento, se trata de analizar si los instrumentos de la OMC son adecuados para contribuir al logro de un mayor respeto de los derechos laborales fundamentales. Se han propuesto fundamentalmente dos vías para ello: la aplicación de sanciones y la concesión de incentivos.

La vía para introducir sanciones en la OMC por el incumplimiento de los derechos laborales fundamentales es el artículo XX del GATT sobre excepciones. En la medida en que las reglas del sistema de la OMC están relacionadas con los productos en sí, y no con la forma en que han sido producidos, productos similares deben ser tratados de la misma forma. Por ello, para tratar a productos similares de forma distinta (por ejemplo, prohibiendo su importación) es preciso acogerse a las excepciones del artículo XX, que permite aplicar medidas, por ejemplo, sobre los artículos fabricados en las prisiones (letra e). Se podría ampliar así esta casuística con el fin de cubrir la totalidad de los derechos laborales fundamentales.

La vía de las sanciones ha sido utilizada en el marco de los Sistemas de Preferencias Generalizadas³ (SPG). En el caso de la Unión Europea, a partir del 1 de enero de 1995, a los países que toleren el trabajo forzoso o que exporten bienes hechos con mano de obra de reclusos les puede ser suspendido temporalmente dicho sistema. La primera aplicación efectiva de esta cláusula punitiva se realizó en 1997, cuando la Unión Europea suspendió formalmente los privilegios comerciales a Birmania por el uso de trabajo forzoso no sólo para operaciones de naturaleza militar, sino también para la edificación de infraestructuras de uso civil.

Sin embargo, la aplicación de sanciones comerciales en la OMC para lograr el respeto de los derechos laborales fundamentales no ha sido defendida abiertamente por ningún gobierno, aunque sí por alguna organización no gubernamental, como la International Confederation of Free Trade Unions⁴. La razón

³ La Parte IV del GATT es la base para que los países desarrollados concedan un mejor trato a los países en vías de desarrollo. Los Sistemas de Preferencias Generalizadas, que tienen un carácter autónomo, se han desarrollado en este marco. La Decisión del 25 de junio de 1971 (L 3545) sobre el *waiver* para los Sistemas de Preferencias Generalizadas recoge que la Segunda UNCTAD acordó unánimemente establecer un sistema mutuamente aceptable de preferencias generalizadas, no recíprocas y no discriminatorias beneficiosas para los países en desarrollo. No está claro que el diferente trato a los países en desarrollo basándose en criterios medioambientales o de respeto a los derechos del trabajo fundamentales sean compatibles con esta Decisión.

⁴ INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS, *Building Workers' Human Rights into the Global Trading System*, 1999.

principal por la que, en general, no se defiende la imposición de sanciones es que se reconoce su escasa efectividad para atajar la causa de la violación de los derechos laborales fundamentales en determinados países en desarrollo: la pobreza y el bajo nivel de desarrollo. Privando a los países de la posibilidad de exportar se dificultaría alcanzar los derechos laborales fundamentales. Por otro lado, existe el legítimo temor de que la OMC se vuelva cada vez más permisiva con las excepciones al acuerdo y se convierta en el vigilante de un «adecuado» funcionamiento del sistema político, económico o social internacional, impuesto por los países desarrollados.

Un problema adicional de la imposición de sanciones es el hecho de que numerosos países en desarrollo, entre los que se cuentan probablemente algunos que no respetan todos los derechos laborales fundamentales, no son miembros de la OMC. Se podría dar, por tanto, la paradójica circunstancia de que se acabe tratando a un miembro de la OMC peor que a otro que no pertenece a la organización y que viole en mayor medida los derechos laborales fundamentales.

Los SPG desempeñan igualmente, un papel destacado en la concesión de incentivos para el respeto de los derechos laborales fundamentales. Tanto la UE como Estados Unidos los emplean para tal fin. Así, en 1994, la UE decidió que los países beneficiarios de su sistema podrían solicitar preferencias adicionales si adoptaban y aplicaban de manera efectiva los estándares de la OIT relativos a la libertad de asociación, la negociación colectiva y la edad mínima para el empleo, una iniciativa que se ha ampliado al período comprendido entre el 1 de julio de 1999 y el 31 de diciembre de 2001. Hasta el momento, únicamente la República de Moldavia y la Federación Rusa han solicitado estas preferencias adicionales (que están siendo examinadas por la Comisión), lo que constituye un buen indicador de que el cumplimiento de los requisitos no es tarea sencilla. Es preciso señalar que estas medidas cuentan con un problema fundamental: la erosión substancial del margen preferencial del que se benefician en el marco del SPG los países en desarrollo, como consecuencia de las reducciones arancelarias derivadas de las sucesivas rondas de liberalización comercial y de la proli-

feración de acuerdos de libre comercio entre la Comunidad y terceros países.

En cualquier caso, y no obstante estas iniciativas en el marco de la OMC para promover el respeto de las normas sociales fundamentales, desde la Declaración Ministerial de Singapur han sido continuas las referencias a que la institución competente en el campo de los derechos sociales es la OIT, y a que los esfuerzos deben dirigirse hacia una mayor colaboración entre ambas instituciones para aprovechar al máximo el actual diseño institucional y evitar cualquier trasvase de competencias que las vacíe de contenido⁵. En definitiva, se ha pasado de un clima de confrontación sobre el posible papel de la OMC en este campo a otro de consenso sobre la necesidad de reforzar la OIT.

El papel de la OIT

La OIT es la organización que tiene la ventaja comparativa institucional en esta materia al disponer de los mecanismos de control de la aplicación efectiva de los Convenios internacionales de trabajo. Una ventaja que, a raíz de los temores a que fuese la OMC la organización competente en materia de normas sociales, se ha visto reforzada de manera importante en los últimos años. La OIT ha respondido a este renovado interés con un conjunto de iniciativas entre las que es posible destacar la creación, en 1994, de un Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Liberalización del Comercio Internacional, o la puesta en marcha en 1992 del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), dentro del cual se realizan actividades de sensibilización y de movilización, así como de cooperación técnica en estrecha colaboración con los Mandantes de la OIT. Sin embargo, los esfuerzos más importantes se han dirigido a reforzar tanto el sistema de seguimiento de la aplicación efectiva de los Convenios fundamentales, como los mecanismos para su promoción en aquellos países que no los hayan ratificado.

⁵ Las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 26 de octubre de 1999, que recogen el mandato de la Unión Europea de cara a las próximas negociaciones en la OMC, constituyen un claro ejemplo de defensa de la separación competencial entre ambas instituciones.

Con respecto a estos últimos, en la Declaración sobre principios fundamentales y derechos en el trabajo de la OIT de 1998 se dispuso que estos países habían de realizar informes de carácter anual en los que se recogieran las medidas instrumentadas para avanzar en el proceso de ratificación, así como las dificultades concretas que estaban encontrando en el mismo. El éxito de este nuevo mecanismo, de carácter exclusivamente promocional, depende en gran medida del diálogo entre la OIT y los miembros, la persuasión moral que la publicación de dichos informes pueda tener sobre todo en la opinión pública y la asistencia técnica prestada para superar las dificultades que puedan surgir. En definitiva, el sistema de la OIT se caracteriza por el voluntarismo y la persuasión.

Precisamente, el carácter voluntario de los procedimientos de la OIT es identificado como una de las claves del éxito en el avance que la ratificación de Convenios fundamentales ha experimentado en los últimos años. Se señala igualmente a la estructura tripartita de la organización, que permite reunir a dos sectores de gran importancia de la sociedad civil, como son los sindicatos y las federaciones de empresarios, con los gobiernos para tratar cuestiones relacionadas con los conflictos en el mercado de trabajo.

Sin embargo, y tal y como ya se ha apuntado, sólo un tercio de los miembros de la OIT (de ellos, 17 países de la OCDE entre los que se encuentra España) han ratificado los siete Convenios fundamentales, lo que da una idea de cuál debe ser la línea de actuación en el futuro: implicar a todas las instituciones, de carácter tanto público como privado, en la promoción a nivel internacional de las normas sociales fundamentales. En el último apartado, y sin ánimo de exhaustividad, se hace un repaso de otras iniciativas existentes en esta dirección.

Otras iniciativas para la promoción de las normas sociales fundamentales

1. En cumplimiento de su mandato para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico y social, el Banco Mundial estableció en 1998 un Grupo sobre el Mercado de Trabajo con

la finalidad de formar a su personal en materia de derechos laborales y coordinar un conjunto de iniciativas en esta materia con la OIT. Por otra parte, en la duodécima reposición de fondos de la Asociación Internacional de Desarrollo, se acordó que en la elaboración de las estrategias de asistencia financiera a los países en vías de desarrollo se considerarían de manera sistemática, y en colaboración con la OIT, los derechos sociales fundamentales para garantizar su cumplimiento. Además, y dado que el trabajo infantil constituye una de las consecuencias más devastadoras de la pobreza, el Banco Mundial ha prestado una especial atención a su eliminación, para lo que estableció en 1998 el Programa de Trabajo Infantil. Sus principales líneas rectoras son las de reforzar la cooperación con otras instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, dar un mayor protagonismo a la reducción del trabajo infantil en los programas de préstamo existentes y diseñar proyectos específicos para atacar las formas más intolerables de trabajo infantil.

2. El Fondo Monetario Internacional, por su parte, está prestando igualmente una atención creciente a la dimensión social de sus programas de asistencia financiera, con el fin de evitar inconsistencias entre los programas de ajuste macroeconómico y los de naturaleza social.

Sin embargo, junto a estas iniciativas de carácter oficial, es preciso destacar otras de naturaleza privada, como son el etiquetado voluntario o los códigos de conducta de las empresas.

El recurso a los sistemas de *etiquetado voluntario* consiste en llevar a cabo una diferenciación del producto mediante indicaciones sobre la existencia de alguna característica determinada relacionada con el respeto de las normas sociales fundamentales. De esta forma es el mercado quien, guiado por una mayor o menor sensibilidad hacia estas cuestiones, discrimina positivamente los productos que respeten estas condiciones. Los beneficios vinculados a los costes de mano de obra reducidos deben ser ponderados por los costes derivados de una posible campaña de publicidad negativa o de protestas de los consumidores.

Un problema que suele suscitar este tipo de iniciativas es el del control. ¿Quién se hace responsable de certificar el cumpli-

miento de las normas sociales? En este tipo de programas los gobiernos no deberían participar, con el fin de resaltar el carácter privado y de mercado de estos programas. Es por esta razón por la que las ONG pueden representar aquí un papel de enorme utilidad, cuyo valor será tanto mayor, cuanto mayor implantación y reconocimiento público posea la ONG de que se trate.

En cuanto a los *códigos de conducta* del sector privado, se están convirtiendo igualmente en un factor significativo para el respeto de los derechos humanos en el trabajo. Pueden ser definidos como compromisos escritos de carácter voluntario sobre actuaciones en los negocios, en los que el respeto de esos derechos, así como las cuestiones medioambientales, son los temas que mayor atención están recibiendo. En este sentido es preciso recordar que en la Conferencia Ministerial anual de la OCDE, celebrada los días 26 y 27 de junio de 2000, los ministros de comercio alcanzaron un acuerdo sobre el código de conducta de las multinacionales que incluye, sobre todo, cláusulas sociales como el compromiso de las empresas a no contratar mano de obra infantil

5. Conclusiones: retos para el futuro

En la última Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en diciembre de 1999 quedó patente de nuevo el rechazo por parte de los países en vías de desarrollo a la creación de un grupo de trabajo en su seno que tratara las normas sociales fundamentales. De este resultado no debería extraerse una sensación de fracaso, ni interpretarse como un argumento más del tradicional enfrentamiento Norte-Sur, sino más bien como una lección a tener en cuenta en el futuro si se quiere avanzar en este delicado tema. Esta lección no es otra que la de que el diá-

logo no debe circunscribirse a los derechos sociales, sino que debe ampliarse a la cuestión del desarrollo social en sentido amplio. Para alcanzar este objetivo, el número de organizaciones involucradas debe ampliarse a fin de que no sean únicamente la OMC y la OIT los foros en los que se llevan a cabo los debates. En concreto, es precisa la participación del Banco Mundial, el FMI y la UNCTAD para aprovechar sus conocimientos y experiencias, y explotar las sinergias de su actuación conjunta. Además, ese diálogo entre organizaciones no debería limitarse al que pudieran mantener sus Secretarías, sino que la participación de la sociedad civil es igualmente crucial. En resumen, la cooperación entre todas las partes involucradas es condición necesaria para hacer frente a uno de los retos más importantes del siglo XXI, como es el de garantizar a nivel internacional el respeto de los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

- [1] FERNANDEZ DE LA GANDARA, L. (1997): «La Ronda Uruguay y el GATT: análisis y perspectivas», en IDEI, *Los Derechos de Propiedad Intelectual en la OMC. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio* (Director: Juan Luis Iglesias Prada) I. Madrid.
- [2] KRUEGER, A. (1996): «Observations on International Labour Standards and Trade», National Bureau of Economic Research Working Paper 5632.
- [3] LANGILLE, B.A. (1997): «Eighty Ways to Think about International Labour Standards», *Journal of World Trade* número 4, agosto.
- [4] OCDE (2000): «An Update of the 1996 Study "Trade, Employment and Labour Standards: a Study of Core Workers' Rights and International Trade"», OCDE, París.
- [5] RAVALLION, M. y WODON, Q. (2000): «Does Child Labour Displace Schooling? Evidence on Behavioural Responses to an Enrollment Subsidy», *The Economic Journal*, número 110.

Volume 1 · Issue 3 · November 1999

Spanish Economic Review

Revista Española
de Economía

Editor

S.Barberà

Co-editors

R.Caminal
J.J.Dolado
I.Macho-Stadler
G.Rubio

Associate Editors

N.Ahn
P.Bacchetta
M.Balmaseda
J.Caballé
J.M.Campa
M.P.Clements
A.de la Fuente
M.A.Delgado
M.P.Espinosa
J.Galí
J.M.González-Páramo
J.Gonzalo
F.J.Hidalgo
T.Kehoe
O.Licandro
F.Marhuenda
J.M.Marin
J.D.Pérez-Castrillo
P.Régibeau
M.Regúlez
J.E.Ricart
F.Vega-Redondo
R.Veugelers
F.Zapatero

MAS-COLELL A

The future of general equilibrium 207

LEÓN A, MORA J

Modelling conditional heteroskedasticity:
Application to the "IBEX-35" stock-return index 215

DELGADO MA, JAUMANDREU J, MARTÍN-MARCOS A

Input cost, capacity utilization and substitution in the short-run 239

MORALES AJ, PADILLA AJ

Multilateral institutions for international economic policy
coordination: bargaining vs voting 263

AGUIRRE I

Information transmission and incentives not to price discriminate 283

Spanish Economic Review referees (1997 - 1999) 301

Contents of volume 1 I-IV

1 (3) 207-302 (November 1999)
Printed on acid-free paper

Online edition in LINK -
Economics
<http://link.springer.de>

LINK
Available
online
<http://link.springer.de>
<http://link.springer-ny.com>

 Springer



1435-5469(199911)1:3:1-#