

La "Cláusula Social" en los Convenios Internacionales de Comercio.

Humberto Villasmil Prieto.

Prof. Derecho del Trabajo U.C.A.B. Torre América, Av. Venezuela, Piso 5, Ofic. 502. Bello Monte, Caracas 1050-A. Apartado Postal 51821. Venezuela.

Resumen

La idea de establecer un vínculo entre el comercio internacional y los derechos de los trabajadores dista mucho de ser nueva. Con todo, reclama urgente atención que en los tratados internacionales de comercio figure una cláusula que fije normas mínimas de trabajo: la "cláusula social".

El tema cobra mayor interés, también para nosotros, en el marco del desarrollo de políticas de reajuste estructural si se quiere impedir que la flexibilización laboral y los cada vez más bajos salarios sean convertidos en formas de reactivar la economía internacional y sustentar la competencia. Esta cuestión de los bajos salarios como sustento de la competencia no sólo es importante y válida para los trabajadores latinoamericanos, sino que lo es también para los del Norte.

En el GATT y en otros ámbitos existen reglas respecto de subsidios de capital y de abaratamiento anormal

(dumping), pero no con respecto a la mano de obra o al llamado "dumping social", esto es, la exportación de productos cuya competitividad resulta de la aplicación de normas laborales insuficientes. Las reglas que rigen al comercio internacional permiten, en principio, la competencia cueste lo que cueste a los trabajadores e independientemente de la inhumanidad de métodos.

Ahora bien, ¿qué normas se incluirían en una "cláusula social", independientemente del instrumento de control elegido, sea el GATT, la OIT o los acuerdos bilaterales? No hay acuerdo unánime sobre las normas laborales que deberían figurar en cláusulas de este tipo, más aún si se considera que el Código Internacional del Trabajo, formado por todos los convenios aprobados por la OIT, no sólo refiere a materias muy diferentes y de desigual interés en unos y otros paí-

ses, sino también que las ratificaciones de ellos suelen diferir en número entre uno y otro, en ocasiones, ostensiblemente.

De cualquier manera, el establecimiento de normas equitativas de trabajo receptadas en "cláusulas sociales", deberá provenir, salvo que surja

un criterio mejor y hasta ahora no explorado, de una selección de convenios - una canasta de convenios, diríamos- señalados, bien por su importancia temática, por el número de ratificaciones o -y este pareciera el criterio más relevante- por su conexión con los derechos humanos fundamentales.

Palabras claves: Comercio Internacional, Cláusula Social, Dumping Social.

The "Social Clause" in International Commercial Agreements

Abstract

The idea of establishing a link between international commerce and workers' rights is far from being new. However, it has become urgent to give attention to this matter, as most international commercial agreements contain a clause that sets minimum norms for working conditions: the "social clause".

The topic acquires greater interest when viewed in the framework of the development of policies of structural readjustment -- that is, if we desire to avoid the conversion of labor flexibility and low salaries into the means by which the international economy is reactivated and competition is underwritten. This matter of low salaries as a support mechanism to achieve competitiveness is not only valid and of importance for Latin American workers, but also for workers in the north.

The GATT and other environments contain norms with respect to capital subsidy and dumping, but not with respect to labor, known as "social dumping"; that is, the export of products whose competitiveness is a result of the application of unsatisfactory working norms. The rules that govern international commerce permit, in principle, competition without regard to the cost to the worker and independently of the inhumane methods used.

What are the norms which are contained in the "social clause", without regard to the control instrument selected, whether it is GATT, OIT, or bilateral trade agreements? There is no common consensus with respect to the labor norms that should be reflected in clauses of this type, especially in view of the fact that the International Labor Code, made up of all the covenants approved by OIT, not only refer

to items that are very different and of unequal interest in the various countries, but also whose ratification may vary greatly in number from one item to the next.

Unless a better, as yet unexplored criteria is suggested, the establishment of equitable labor norms in

"social clauses" should be undertaken from a selection of covenants chosen for their thematic importance, for the number of ratifications, or, and this seems to be the more relevant criteria, for their link to fundamental human rights.

Key words: International Commerce, Social Clause, Social Dumping.

*"...y algunas hojas del pomarroso cayeron encima de nosotros..."
(Adriano González León. "Viejo", 1995).
a C.D.A, dedico.*

El fundamento de la "Cláusula Social". Antecedentes Internacionales.

La idea de establecer un vínculo entre el derecho internacional y los derechos de los trabajadores dista mucho de ser nueva (Van Liemt, 1989, p.301). Con todo, reclama urgente atención que en los tratados internacionales de comercio figure una cláusula que fije normas mínimas de trabajo: la "cláusula social".

El fundamento de la iniciativa, surgió de la búsqueda de modos leales de competencia en el comercio internacional: si se toleran en un país condiciones de trabajo precarias y ostensiblemente por debajo de las medidas internacionales, dicho país podrá exportar a precios más competitivos, o lo que es igual, más bajos, con lo cual obtiene una ventaja ilegítima de sus competidores (Servais, 1989, p.289).

De ahí, la propuesta de imponer obligaciones en garantía de los derechos mínimos de los trabajadores, a modo de impedir "usar la pobreza creciente como sustento de la competitividad y las ganancias" (CIOSL-ORIT, 1994, p.1).

El tema cobra mayor interés también para nosotros, en el marco del desarrollo de políticas de reajuste estructural si se quiere "impedir que la flexibilización laboral y los cada vez más bajos salarios sean convertidos en formas de reactivar la economía internacional y sustentar la competencia. Esta cuestión de los bajos salarios como sustento de la competencia, no sólo es importante y válida para los trabajadores latinoamericanos, sino que lo es también para los del Norte. Lo único concreto de que se habló en la reciente reunión del G-7 en Detroit fue de flexibilidad laboral" (CIOSL-ORIT, p.3-4).

Desde la óptica de los países exportadores, en muchos casos, esta iniciativa -la de la cláusula social- viene a representar "verdaderas políticas pro-

teccionistas" que finalmente determinarán restricciones aduaneras para los productos provenientes de países en desarrollo cuya competitividad surge precisamente, entre otras razones, del menor valor agregado, producto de una mano de obra más barata y, por cierto, abundante.

En algunos países desarrollados la visión suele ser otra. Se ha argumentado en favor de la "cláusula social" o más específicamente de las "normas equitativas" de trabajo pues, aparte de enmendar un abuso en procura de mejores condiciones de trabajo para los asalariados en los países exportadores, protegen a la industria de esos países contra una competencia fundada en costos laborales comparativamente muy bajos.

En 1919 figuraba ya en el preámbulo de la Constitución de la OIT, una clara referencia de los objetivos de paz y justicia internacional: "Si cualquier nación no adoptase un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países" (Servais, op-cit. p.290).

Otros antecedentes internacionales (Cf. Charnovitz, 1988, p.69-93) militan en igual sentido. En 1927, la Conferencia Económica Internacional organizada por la Sociedad de las Naciones, estudió el problema del "dumping social", esto es, la exportación de productos cuya competitividad resulta de la aplicación de normas laborales insuficientes. En 1947, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre

Comercio y Empleo se ocupó de las normas de trabajo equitativas y adoptó una carta de la Organización Internacional de Comercio (OIC) -que nunca fue instituida- en cuyo artículo 7 los estados miembros "reconocen que las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio y, por consiguiente, cada miembro adoptará cualesquiera medidas que sean apropiadas y factibles para hacer desaparecer tales condiciones dentro de su territorio" (Charnovitz, op cit. p.71).

Algunos convenios internacionales de comercio hacen mención de las "cláusulas sociales" de modo más o menos preceptivo, incluyendo casos que no dejan de resultar, por cierto, meras declaraciones. En el párrafo 2 del artículo 68 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, se lee una referencia explícita a la "eventualidad de que algunas empresas fijen precios anormalmente reducidos gracias al pago de salarios desacostumbradamente bajos en comparación con los que suelen abonarse en la región de que se trate" (Servais, op-cit, p.290).

El tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en sus disposiciones sociales (Arts. 117 a 122) menciona la "necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso" (Servais, p.291).

Por fin, el informe OHLIN -la OIT encargó a un grupo de expertos en los años 50, coincidiendo con el inicio de

la integración europea, un estudio que mostrara la relación entre las condiciones de trabajo y la competencia desleal- concluyó que no era necesario suprimir diferencias salariales en el plano internacional, pero sí armonizar las políticas sociales con el objeto de que un país que aplicase normas elevadas no se viera afectado por la competencia de un estado en donde éstas fueran inferiores (Charnovitz, op-cit. p.71).

En la misma línea, la Comisión Brandt, en el marco del diálogo Norte-Sur, comisión independiente sobre problemas internacionales del desarrollo que presentó su informe en 1980, sostuvo que es preciso "convenir normas laborales para evitar la competencia injusta y facilitar la liberalización del comercio"¹.

En fin, son muchos los antecedentes internacionales que tratan de jerarquizar el vínculo entre las condiciones de trabajo y el comercio.

Muchos países en vías de desarrollo, no obstante, resienten iniciativas de este tipo -incluso tomando en cuenta su muy escasa efectividad a nivel

internacional- pues las entienden dirigidas precisamente a afectar lo que son sus "ventajas comparativas" -costos laborales más bajos- y, por el contrario, propugnan políticas liberales de "flexibilización" y/o de restricciones salariales o en materia de libertad sindical y negociación colectiva, entre otras.

Con altos índices de paro es natural que cualquier restricción para sus exportaciones o un alza en los costos laborales que desestime la inversión de capitales extranjeros les determinará, en buena parte, la suerte de su producto interno y de la balanza de pagos.

La adopción de "cláusulas sociales" debe atender, entonces, a los distintos niveles de desarrollo de los estados competidores a fin de evitar consecuencias contraproducentes: "no está de más repetirlo: la diferencia en los grados de desarrollo de los estados competidores es un aspecto fundamental que ha de tenerse en cuenta al buscar una solución a esta cuestión tan debatida. Si han fracasado las propuestas que en el GATT o en las diver-

1 Norte-Sur. Un programa para la supervivencia. Informe de la Comisión Independiente sobre problemas internacionales del desarrollo presidida por Willy Brandt. Bogotá. Edit. Pluma. p. 280. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) adoptó en mayo de 1978 una "carta para el desarrollo" en que se vinculan en forma análoga, las normas equitativas de trabajo a la liberalización de los intercambios entre el Norte y el Sur y el apoyo que debería darse a la reestructuración de industrias amenazadas por la competencia internacional. La carta contiene también la propuesta de crear un fondo industrial internacional de reconversión. Cit. por Edgren, Gus: "Normas equitativas de Trabajo y Liberalización del Intercambio". Revista Internacional del Trabajo, Vol. 98, núm. 3. Ginebra 1979, p.374. Cfr. CIOSL: "Hacia un nuevo Orden Económico y Social". La carta de la CIOSL, para el desarrollo, Bruselas, 1978.

sas renovaciones de la convención de Lomé (concluida entre la C.E.E y los países ACP, Asia, Caribe y el Pacífico) se adopte una cláusula social, es sin duda porque se ha hecho caso omiso de esta diferencia fundamental entre las partes contratantes" (Servais, op-cit, p.291).

No obstante lo anotado, en varios convenios sobre productos básicos figuran disposiciones relativas al respecto de las condiciones de trabajo equitativas.

En la última versión del Convenio de Lomé (CEE-ACP) de 1984, se mencionó efectivamente el respeto de los derechos humanos pero, como en tantas otras ocasiones, no se acordó ningún mecanismo de vigilancia y control, con una redacción no más que declarativa en este punto de interés: "Reafirmando su adhesión a los principios de la carta de las Naciones Unidas y su fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y la valía de la persona humana, en la igualdad de los derechos entre hombres y mujeres y entre naciones gran-

des y pequeñas" (Van Liemt, op-cit, p.307). De esta forma, fracasó una vez más el intento de la Comisión de las Comunidades Europeas para incorporar una "cláusula social" en materia de normas mínimas de trabajo en los convenios de cooperación.

Más éxito arrojaron algunos convenios internacionales de comercio de productos básicos (Cf. Van Liemt, p.307), respecto de la sanción de "cláusulas sociales". Veamos algunos:

a) Convenio Internacional del Caucho Natural, de 1987. (Servais, op-cit, p.293)²

b) Sexto Convenio Internacional del Estaño, de 1981. (Servais, p.292)³.

c) Convenio Internacional de Cacao, de 1986. (Servais, p.292)⁴

d) El Convenio Internacional del Azúcar (1987), sanciona acaso la formulación más rigurosa, comparativamente, respecto de otras cláusulas de este tipo: "Los miembros garantizarán el mantenimiento de normas laborales justas en sus respectivas industrias azucareras y, en la medida de lo posible, procurarán mejorar el nivel

2 "Los miembros declaran que se esforzarán en mantener normas de trabajo que contribuyan a mejorar el nivel de vida de los trabajadores de sus respectivas industrias de caucho natural". (Art. 53).

3 "Los miembros declaran que, con objeto de evitar la baja del nivel de vida y la introducción de factores de competencia desleal en el comercio mundial, procurarán mantener normas justas de trabajo en la industria del estaño". (Art. 45). (El subrayado es nuestro).

4 "Los miembros declaran que, con objeto de elevar los niveles de vida de las poblaciones y de proporcionar pleno empleo, procurarán mantener, en los diversos factores de la producción del cacao en los países respectivos, normas laborales y condiciones de trabajo justas, compatibles con su estado de desarrollo, tanto en lo que se refiere a los trabajadores agrícolas como a los trabajadores industriales en ellos empleados". (Art. 64).

de vida de los trabajadores agrícolas e industriales en los distintos ramos de la producción azucarera y de los cultivadores de caña de azúcar y de remolacha azucarera. (Art. 28)" (Servais, p.292)

Antecedentes mucho más importantes quizás, por establecer mecanismos de "control y verificación" son menos conocidos por tratarse de acuerdos bilaterales; por todos, el acuerdo bilateral entre la Cooperativa Suiza de Comercio al por menor (Migros) y la empresa Del Monte proveedora de la piña filipina, en cuyo texto figuraba una "cláusula" sobre formas de "verificación" que incluso llegó a tener aplicación práctica (Cf. Van Liemt, p.308)⁵.

El escenario del "GATT-OIT".

Las reglas existentes en materia de comercio internacional, tal cual fueron establecidas en el "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" (GATT) y otros acuerdos bilaterales internacionales, permiten la

adopción de medidas restrictivas únicamente contra exportadores que probablemente puedan trastornar el mercado interno. Por tanto, -con arreglo a este instrumento- no podrían adoptarse medidas de restricción a las importaciones para protestar contra las condiciones de trabajo en otras industrias diferentes a las de exportación (Cf. Edgren, op-cit, p.366)⁶, opinión ésta que debe matizarse, pues precisamente al tenor de las principales iniciativas para el establecimiento de "cláusulas sociales" o de "normas equitativas de trabajo" apuntan al GATT como el medio idóneo de instrumentación (Charnovitz, op-cit, p.69)⁷.

En el GATT y en otros ámbitos existen reglas respecto a los subsidios de capital y de abaratamiento anormal (dumping), pero no con respecto a la mano de obra o al llamado "dumping social", esto es, la exportación de productos cuya competitividad resulta de la aplicación de normas laborales insuficientes (Charnovitz, p.71)⁸. Las re-

5 "El proveedor garantiza a la Migros que, para los trabajadores, las condiciones de producción son superiores a la media tanto en el plano social como en el plano económico". Se produjo una verificación en febrero de 1987 que comprobó que la cláusula estaba siendo respetada.

6 Venezuela se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en agosto de 1990. G.O. No. 34.539 del 27 de agosto de 1990.

7 "En junio de 1986, los Estados Unidos plantearon el asunto de los derechos de los trabajadores en el Comité del GATT encargado de preparar la ronda de negociaciones comerciales y unilaterales que habrían de iniciarse a fines de ese año. (Ronda de Uruguay). La delegación estadounidense pidió a las demás partes que consideraran la posibilidad de tratar en el GATT las cuestiones de los derechos de los trabajadores, con objeto de velar porque la expansión del comercio internacional redunde en beneficio de todos los trabajadores, en todos los países; la iniciativa no prosperó.

8 Cfr. H. Feis "El costo de la mano de obra como factor del comercio internacional

glas que rigen al comercio internacional permiten, en principio, la competencia cueste lo que cueste a los trabajadores o independientemente de la inhumanidad de métodos. "La inclusión de medidas de protección de la mano de obra entre estas reglas sería un modo de indicar que el comercio no es una finalidad en sí, sino que su función es mejorar el nivel de vida de los trabajadores y de los consumidores" (Edgren, op-cit, p.366). Ahora bien, ¿qué normas se incluirán en una "cláusula social" independientemente del instrumento de control elegido, sea GATT-OIT o los acuerdos bilaterales?

No hay acuerdo unánime sobre las normas laborales que deberían figurar en cláusulas de este tipo, más aún si se registra que el "Código Internacional del Trabajo", integrado por todos los convenios aprobados por la OIT (168), no sólo refiere a materias de desigual interés en los distintos países, sino también que las ratificaciones de los convenios suelen diferir

en número entre los distintos países, en ocasiones ostensiblemente (Castro, Bernieri, 1995).⁹

Con todo, el establecimiento de "normas equitativas de trabajo":receptadas en "cláusulas sociales", deberá provenir salvo que surja un criterio mejor y hasta ahora no explorado, de una selección de convenios **-una canasta de convenios** diríamos- señalados, bien por su importancia temática, por el número de ratificaciones o -y este pareciera el criterio más relevante- por su conexión con los derechos humanos fundamentales. Ellos son (Cf. Edgren, op-cit, p.368-369):

1) Convenio sobre la discriminación en el empleo y ocupación (Convenio 111 de 1958). Fundamentalmente lo que se refiere a los "modos de fijación del salario" aun cuando parece más efectiva la garantía de los pre-requisitos para la fijación justa de salarios y ella no será otra sino la de los convenios de "libertad sindical" (Convenio 87 de 1948) y de "sindicación y de negociación colectiva" (Convenio 98 de

"Revista Internacional del Trabajo", Ginebra, mayo 1964, pp. 489-513.

9 Hasta 1988, por ejemplo, los Estados Unidos sólo habían ratificado nueve convenios de la OIT (168), ninguno de ellos de los relativos a la protección de la libertad sindical. "Sin embargo, los convenios de la OIT pueden resultar insuficientes para introducir disciplina en materia de derechos laborales en el comercio internacional. Por un lado, existen países como Estados Unidos, que han suscrito un número relativamente reducido de convenios de la OIT (a pesar de que Estados Unidos ha sido un enérgico proponente de regulaciones laborales en materia comercial). Pero, además, la eficacia de estos convenios se ve reducida por la poca efectividad de mecanismos multilaterales para la solución de diferencias originadas en supuestas faltas de cumplimiento a compromisos. La otra cara de este problema es entonces la posibilidad de que ciertos países se puedan ver tentados a usar mecanismos unilaterales, bajo la justificación de promover el cumplimiento de compromisos multilaterales."

1949), pues no habrá mejor vía para posibilitar un modo equitativo de fijación de salario que la libertad sindical y específicamente la posibilidad de negociar condiciones de trabajo.

2) Convenios que limitan el trabajo de los menores (Convenio 5 «edad mínima en la industria» de 1919 y 138 «edad mínima» de 1973; en atención fundamentalmente a la edad mínima de ingreso al empleo de menores en tareas pesadas y peligrosas «Convenios 79 y 90».

3) Normas mínimas en materia de jornada (Convenio 1 de 1919 «horario de trabajo en la industria»). Se trata del convenio que estableció la semana laboral de 48 horas, que por cierto ha recibido muy pocas ratificaciones.

4) Prohibición del trabajo forzoso (Convenio 29 de 1930 y Convenio 105 de 1957 sobre abolición del trabajo forzoso). Se trata de un convenio con una clara finalidad de protección de los derechos humanos fundamentales.

5) Convenios relativos a la seguridad e higiene del trabajo. (Convenio 119 sobre protección de maquinarias; Convenio 127 de 1967 sobre pesos máximos; Convenio 136 y 139 «1974» sobre sustancias nocivas y peligrosas y sobre cáncer profesional respectivamente; Convenio 148 sobre contaminación atmosférica, ruido y vibraciones y el Convenio 115 sobre protección contra las radiaciones).

6) Por último, y para la verificación del cumplimiento de los convenios anotados, parece obvia la inclusión de los Convenios sobre la inspección del trabajo (Convenio 81 sobre inspección del trabajo «1947» y el Convenio 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura «1969»). (Van Liemt, op-cit, p.306)¹⁰

De nuevo, sobre el tema de los medios para incorporar "cláusulas sociales" en los convenios internacionales de comercio y aparte de confiar a la Organización Internacional del Trabajo la misión que tiene asignada de fiscalizar la aplicación de las normas y de informar a los gobiernos de los estados miembros, lo novedoso resulta la posibilidad de agregar una "cláusula social" en la cláusula general de salvaguardia del GATT (Artículo XIX) para permitir a los países importadores tomar medidas unilaterales contra países que hayan violado en forma flagrante las normas de trabajo (Edgren, op-cit, p.370).

Lo dicho, parte entonces de seleccionar, con base a los criterios anotados, un grupo de convenios internacionales que formarían las "normas mínimas" cuyo control correspondería a la OIT por vía de fiscalización o al GATT en la forma descrita.

Iniciativas sindicales para la inclusión de normas mínimas en convenios multilaterales de cooperación se han registrado insistentemente en los úl-

10 Aunque no en el mismo rango de los mencionados, quedarían por considerar las normas referentes al salario mínimo, descanso semanal, protección especial de las trabajadoras y fomento al empleo.

timos años. Así, a instancia del sindicalismo europeo se han propuesto normas mínimas por la Comisión de la C.E.E. para su inclusión en la Convención de Lomé. "Las normas mínimas propuestas por la Comisión de la C.E.E. incluyen la no discriminación en materia de empleo y formación; horario de trabajo y edad mínima de ingreso al empleo" (Edgren, p.362). No incluyó esta iniciativa el derecho a la sindicación y de negociación colectiva, ni tampoco la protección contra riesgos profesionales.

En 1990, la CIOSL-ORIT apoyó la iniciativa norteamericana presentada en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, cuya propuesta incluía tres temas básicos como contenido de la cláusula social: el derecho a organizarse y a negociar colectivamente y la prohibición del trabajo forzoso (CIOSL-ORIT, op-cit, p.10).

Dejando a salvo esta última omisión, parece claro un cierto "consenso" entre las diversas propuestas anotadas acerca de los derechos o "normas mínimas de trabajo" que deberían aceptar las "cláusulas sociales" en los convenios internacionales de comercio. Sin embargo, "no es posible que estas iniciativas sean aceptadas sin reservas por países con bajos ingresos que ya han firmado la Convención de Lomé" (CIOSL-ORIT, p.372).

Otras propuestas han defendido un "acuerdo multilateral de competencia

leal" en el intercambio, en el que las normas de trabajo funcionarían como contención contra los abusos, en la misma forma como se imponen restricciones a los subsidios al capital o al "dumping".

"El foro más adecuado para negociaciones destinadas a establecer tal sistema será sin duda el GATT, único acuerdo universal sobre productos manufacturados. El interés se ha concentrado en el artículo XIX del GATT denominado "cláusula de salvaguardia" que permite a un país limitar temporalmente la entrada de productos cuando las importaciones a bajo precio pueden trastornar gravemente la producción local y el empleo en el país" (CIOSL-ORIT, p.273).¹¹

La Federación Internacional de Trabajadores de la Industria Metalúrgica (FITIM) ha propuesto que se amplíe esa cláusula de salvaguardia con una "cláusula social" que permita a los gobiernos imponer restricciones a la importación desde países que no respeten las "normas equitativas mínimas de trabajo" y además que el GATT designe una comisión tripartita para controlar su aplicación. La propuesta no ha sido acogida fuera del movimiento sindical y de ciertos gobiernos escandinavos (FITIM, 1988).

Aun cuando el tema de los derechos de los trabajadores no figure en la declaración ministerial de Punta del Este que lanzó la Ronda Uruguay del

11 "En su forma básica, el dumping es definido en el texto del GATT, como la <introducción de productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal> (artículo VI, GATT). Apud, Castro Bernieri, Jorge. op.cit, p.108.

GATT, "en círculos oficiales de los Estados Unidos se ha indicado que seguirá proponiéndose este asunto y es posible que otros países hagan lo mismo. En septiembre de 1986 ... el Parlamento Europeo hizo suya la idea de que el GATT adopte una «cláusula social» (Charnovitz, op-cit, p.69).

Ello es comprensible si se considera que en la práctica los países de la OCDE ya hacen caso omiso del Artículo XIX del GATT en una serie de ramos de importación (Cf. Edgren, op-cit, p.373).

Para los países en desarrollo, usualmente con bajos salarios, la propuesta ofrecería más bien excusas a los países de la OCDE para limitar sus exportaciones. "En este contexto la cláusula social no representaría nada más que ... proteccionismo so color de derechos humanos" (Edgren, p.373).

Es este el drama o más bien la miseria de la realidad del comercio internacional. El sentido "ético" de la "cláusula social" parece indiscutible, no obstante, sobran razones que invitan a "desconfiar" y a temer otras intenciones ocultas. Más allá de lo apun-

tado, parece claro que debe atenderse a la vinculación entre comercio internacional y normas equitativas de trabajo, incluyendo formas de presión hacia los países que violen abiertamente estas disposiciones, o que compitan disponiendo de trabajo de menores; jornadas extenuantes; desatención de la inversión en seguridad y salud laborales; trabajo forzoso y/o de reclusos, salarios ostensiblemente bajos, comparativamente, entre otros (Cf. Charnovitz, p.74-78).

Con todo, no deja de resultar sorprendente que sean los Estados Unidos el país que más variadas iniciativas haya tenido en relación a este asunto. No sólo en atención a las iniciativas dirigidas a lograr vincular al GATT con el tema de los derechos de los trabajadores, sino en su legislación interna de inversiones extranjeras, comercial o de cooperación.¹²

Por fin, debe ser posible a nivel del GATT y de la UNCTAD influir -dice Edgren- en la reestructuración, a fin de promover la liberalización de los intercambios, sin causar problemas sociales incontrolables en forma de de-

12 "En el curso del breve debate que tuvo lugar en 1986 en el comité del GATT encargado de preparar la Ronda del Uruguay, se puso de manifiesto que la propuesta estadounidense había sido interpretada de manera errónea como un intento de anular las ventajas relativas de que gozaban los países en desarrollo. Todavía hoy algunas personas sospechan que la insistencia en los derechos de los trabajadores no es sino una respuesta política al inmenso déficit, comercial de los Estados Unidos". Charnovitz, op.cit. p.69,70. "En 1987, el gobierno de EE.UU efectuó la primera propuesta al consejo del GATT, en relación a la Cláusula Social: consistía en que se estableciera un Grupo de Trabajo para considerar «la relación entre comercio internacional y los derechos laborales reconocidos internacionalmente» La iniciativa quedó bloqueada por algunos países en desarrollo del Consejo, dado que éste toma decisiones por consenso" (CIOSL-ORIT, op.cit.p.9).

empleo estructural, siempre en la idea de la instrumentación de la cláusula de salvaguardia del Artículo XIX del GATT. "Esto supondría autorizar la introducción de medidas proteccionistas sin límite de tiempo y sin ninguna exigencia de reajuste en casos en que se violen abiertamente las normas equitativas de trabajo. Pero si no se pudieran probar tales violaciones, sólo se permitiría aplicar la cláusula de salvaguardia por un período limitado y a condición de adoptar medidas positivas para la redistribución de los trabajadores afectados hacia sectores de producción más competitivos" (Edgren, op-cit, p-375).¹³

El caso de los Estados Unidos.

"En materia de comercio internacional y de normas mínimas de trabajo, ningún país ha desplegado una acción tan amplia como lo han hecho los Estados Unidos en los últimos años" (Van Liemt, op-cit, p.308).¹⁴

Se trata de que la legislación comercial, como en efecto ocurre, establezca disposiciones por las que las ventajas económicas concedidas a países extranjeros se supediten a la condición de que éstos respeten "derechos mínimos de los trabajadores".

Esta política se ha materializado en iniciativas legislativas de diverso or-

13 El Grupo de los 77 presentó una propuesta en ese sentido a la reunión de la UNCTAD celebrada en Manila (1979) pero no fue aceptada por la conferencia.

14 "Un ejemplo de la posible utilización de otros mecanismos como respuesta a presuntas prácticas de dumping social en el Derecho extranjero, es la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 de los Estados Unidos de América (*Trade Act of 1974*) y, en particular, la disposición que fuera incorporada a esta sección, a través de la Ley General de Comercio y Competitividad de 1988 (*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*). Mediante la Sección 301, el Presidente de Estados Unidos, a través de su representación comercial (*United States Trade Representative*) está autorizado para tomar medidas retaliatorias en caso de prácticas "desleales" por parte de algún socio comercial. Tales prácticas son clasificadas por esta Ley, en injustificables, irrazonables y discriminatorias. La retaliación contra prácticas injustificables es obligatoria, mientras que contra prácticas irrazonables y discriminatorias es discrecional. Entre las prácticas irrazonables que menciona la Ley, se encuentra el "desconocimiento de ciertos derechos laborales internacionalmente reconocidos". La definición incluye el derecho a asociarse, y a organizarse y negociar colectivamente, la prohibición de cualquier forma de trabajo forzado, el establecimiento de una edad mínima para el trabajo de menores, así como la fijación de estándares aceptables de salarios mínimos, de jornada máxima laboral, y de seguridad y salud laboral". Castro Bernieri, op. cit, pp.111 y 112.

den a partir de 1983 y cristalizado al menos en cuatro instrumentos:

a) La Ley sobre la Iniciativa Concerniente a la Cuenca del Caribe (CBI) en 1983.

b) La Ley de Creación de la Sociedad de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC) en 1985 (modificación).

c) La Ley Relativa al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 1984 (modificación).

d) La Ley General de 1988 sobre el Comercio y la Competitividad.

La CBI promulgada en 1983, dispone la concesión de ciertas preferencias comerciales para distintos países de Centro América y el Caribe con determinadas condiciones, una de ellas, examinar el grado en que los trabajadores gozan de condiciones laborales aceptables, del derecho de sindicación y de negociación colectiva. Parecen no obstante muy limitados los efectos de la Ley (Cf. Van Liemt, op-cit, p.309).¹⁵

La OPIC es un organismo oficial que ofrece a las empresas estadounidenses que invierten en países en desarrollo "amigos", un seguro contra riesgos de guerra, expropiación y conflictos internos, entre otras contingencias. Llegado el momento de su reno-

vación en 1985, la principal confederación de trabajadores de los Estados Unidos (AFL-CIO) planteó al Congreso una modificación por la cual "la OPIC sólo podrá asegurar, reasegurar o financiar un proyecto si el país en el cual vaya a realizarse está tomando disposiciones para adoptar y aplicar leyes que otorguen a los trabajadores de ese país los derechos laborales que se reconocen en el plano internacional (tal como se definen en la Ley Relativa al Sistema Generalizado de Preferencias)" (Van Liemt, p.310).

Más importante resulta el SGP y particularmente su prórroga decidida en 1984. Este sistema permite la admisión con franquicia aduanera de diversos productos de países en desarrollo. El Congreso norteamericano añadió a la lista de condiciones para la admisión al SGP, una cláusula relativa a los derechos de los trabajadores que exige a los negociadores comerciales estadounidenses, se empeñen en conseguir el respeto de los derechos internacionales de los trabajadores con el mismo rigor como abordan lo relativo al acceso al mercado o a los derechos de propiedad intelectual (Van Liemt, op-cit, p.310).¹⁶

15 Según el Fondo Internacional de Educación e Investigaciones sobre los derechos laborales (1988), a ningún país se le ha negado el acceso a los beneficios del CBI por violación de derechos laborales. Con todo, parece que el logro más importante fue el de Haití, donde el gobierno de Duvalier autorizó la creación de una central sindical independiente.

16 La Ley del SGP (versión modificada) establece que el Presidente no designará ni mantendrá la designación de un país como beneficiario si éste no ha tomado o no está tomando disposiciones para conceder a sus trabajadores los derechos que se le

Con arreglo a estos condicionantes, Rumania, Nicaragua y Chile perdieron su condición de beneficiarios del SGP, el Paraguay fue suspendido. La alta discrecionalidad del instrumento y las diferentes interpretaciones, hizo que la AFL-CIO acusara al gobierno del Presidente Reagan de aplicar un doble criterio: «castigar severamente a los gobiernos de izquierdas de Nicaragua y Rumania y adoptar una actitud más clemente para con las dictaduras de derechas» (AFL-CIO News, Washington DC. 11-Julio-1987) (Van Liemt, p.311).

Por último, la Ley General de 1988 sobre el Comercio y la Competitividad ofrece fundamento a la propuesta por demás reiterada de los Estados Unidos, para que el GATT sancione una "cláusula social de aplicación multilateral". La Ley dispone que en lo que atañe a los derechos de los trabajadores los principales objetivos de negociación de los Estados Unidos son: a) promover el respeto de los derechos de los trabajadores; b) conseguir el cotejo de los derechos de los trabajadores con los artículos y objetivos del GATT y con otros instrumentos conexos, a fin

de garantizar que los beneficios del sistema de comercio estén al alcance de todos los trabajadores, y c) **acoptar como principio del GATT, el reconocimiento de que la negación de los derechos de los trabajadores no debería permitir a un país, o a sus sectores económicos, adquirir una ventaja de competencia en el comercio internacional** (Van Liemt, p.309)¹⁷.

A modo de Conclusión.

La adopción de una "cláusula social" -que ratifique la inescindibilidad entre comercio internacional y normas laborales mínimas- en los convenios internacionales de comercio suscita, a no dudarlo, problemas como algunos de los aquí señalados. Ellos, a modo de recapitulación, parecen ser:

a) **La elección del marco institucional de una cláusula social.** "Este podrá ser la OIT, único organismo mundial dedicado por entero a la esfera de trabajo o bien la OIT conjuntamente con el GATT, a causa del vínculo con las negociaciones comerciales internacionales o quizás un organis-

reconocen en el plano internacional». El artículo 502.b (8) de la Ley de 1984 sobre comercio y aranceles, enumera estos derechos así: 1) Libertad sindical, 2) Derechos de asociación y negociación colectiva, 3) Prohibición de recurrir a cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, 4) Edad mínima de admisión en el empleo, y 5) Condiciones de trabajo aceptables respecto del salario mínimo y la duración, la seguridad y la higiene del trabajo. De ahí la afirmación según la cual parece haber cierto "consenso" respecto de las normas mínimas a incluir en las "cláusulas sociales" o respecto de los convenios seleccionados (Cesta de Convenios de la OIT). Cfr. Supra, cita número 15.

El subrayado es nuestro.

mo creado en conjunto por ambas organizaciones. La elección del medio más adecuado sería política e incumbiría a los órganos rectores de estas instituciones" (Servais, op-cit, p.298).

b) **Las normas de trabajo que han de figurar en la "cláusula social"**, cuestión sobre la cual se muestra cierto "consenso" en las distintas propuestas ("**Canasta de Convenios Internacionales del Trabajo Seleccionados**").

c) **La supervisión del respeto de las normas** (bien por los mecanismos tradicionales de fijación de normas por la OIT o bien invitando a los Estados deseosos de establecer relaciones comerciales a que ratifiquen convenios internacionales de trabajo, o al menos aquellos que hemos reconocido como indispensables).

d) Por último, **el de decidir a quien incumbiría evaluar la ocurrencia de abusos graves y su relación con ventajas competitivas ilegítimas**, bien mediante la adopción de un mecanismo independiente o por la inclusión de restricciones al "dumping social" en la cláusula de salvaguardia (Art. XIX) del GATT.

Bibliografía

Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). Conferencia Internacional sobre Desarrollo Económico y Derecho Laborales. **Documento de apo-**

yo. Relaciones Norte-Sur y Cláusula Social. Ciudad de Panamá, 1994.

Castro Bernieri, Jorge. **El Dumping Social. Competencia Regulatoria y Comercio Internacional.** Revista de Derecho Internacional Económico. Número 0, Segundo Semestre, Caracas, 1995.

Charnovitz, Steve: **La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: Resumen histórico.** Revista Internacional de Trabajo. Vol. 107, mimeo 1. Ginebra, 1988.

Edgren, Gus. **Normas equitativas de trabajo y liberalización del intercambio.** Revista Internacional de Trabajo. Vol. 98, No. 3. Ginebra, 1979.

Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas. (FITIM): **El comercio y los derechos de los trabajadores, ya es hora de establecer un vínculo.** Ginebra, 1988.

H. Feis: **El costo de la mano de obra como factor del comercio internacional.** Revista Internacional de Trabajo. Ginebra, 1964.

Servais, Jean Michael: **La cláusula social en los tratados de comercio: ¿Pretensión ilusoria o instrumento de progreso social?** Revista Internacional de Trabajo. Vol. 108, No. 3 Ginebra, 1989/3.

Van Lient, Gysbert: **Normas laborales mínimas y comercio internacional. ¿Resulta viable una cláusula social?** Revista Internacional de Trabajo. Vol. 108, No. 3 Ginebra, 1989/3.