

LA MUNDIALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN LABORAL Y EL RÉGIMEN DEL COMERCIO INTERNACIONAL: ¿ES POSIBLE UNA CONVERGENCIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA CLÁUSULA SOCIAL? ¹

Lincoln Bizzozero

SUMARIO:

1. Introducción. 2. Internacionalización del mercado de trabajo y modelos de adaptación estatal: una aproximación al tema. 3. El régimen de comercio internacional y la cláusula social.

I.- Introducción

La cuestión laboral entendida en un sentido amplio - derechos de los trabajadores, protección de determinados grupos, condiciones de trabajo, parámetros básicos de remuneración, seguridad social en el empleo y políticas contra el desempleo- ha pasado a formar parte de los temas de la agenda de las instituciones internacionales, de los foros y órganos correspondientes en las regiones y procesos de integración, y también de los gobiernos en el nivel nacional. La relación entre estos tres niveles - nacional, regional y mundial- no resulta siempre evidente, pero las interacciones existentes en el contexto de una creciente internacionalización están pautando y condicionando el mercado laboral.

Si bien los factores y variables que inciden en los tres niveles son diversos, los elementos que han desencadenado la inclusión del tema en las diferentes agendas son: la introducción del «costo laboral» y su relación con los otros indicadores de competitividad con sus posibles consecuencias en la presentación del «mercado laboral» al inversor extranjero y en las adaptaciones (y transformaciones) que puedan derivar de las relaciones laborales²; y la internacionalización de ese costo en el producto a exportar con las lógicas consecuencias que tienen los principios adoptados en la fijación del precio, en la conformación de un mercado laboral internacional y como resultado en el incremento del desempleo³. Esta última aproximación lleva a que se plantee en el debate la necesidad y posibilidad de incluir un piso elemental de derechos laborales esenciales como base del comercio internacional, para partir de condiciones de equidad en el mercado y para que los criterios de competencia no sean distorsionados.

En definitiva, la cuestión laboral en sus diversas manifestaciones ha pasado a conformar uno de los aspectos sustantivos de la cuestión social, tanto como indicador de competitividad y como exteriorización

1- Este documento constituye uno de los productos del Proyecto «Regulación y flexibilidad en el mercado de trabajo: el marco internacional y el regional», financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República Oriental del Uruguay en el contexto del Programa de Apoyo al Sector Productivo.

2- Sobre la estructura y funcionamiento de las relaciones laborales y sobre los distintos modelos nacionales y los posibles cambios nos remitimos a la selección de lecturas que hace Oscar Ermida Uriarte en el libro «Curso Introductorio de Relaciones Laborales» Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1996.

3- El tema del empleo abarca más aspectos de lo que podría surgir del vínculo con el comercio, como surge del incremento del desempleo estructural y sus consecuencias en el piso desde el cual se parte en las políticas de empleo. Lo que considera esta reflexión es el desempleo ocasionado por la nueva división internacional del trabajo. En los países de la OCDE, la apertura afectó sectores que requieren un uso intensivo de mano de obra. De acuerdo a estudios realizados, el número de desocupados pasó entre 1970 y 1995 de 8 a 35 millones de personas. Véase OCDE «Estudio de la OCDE sobre el empleo». Mundi-Prensa Libros, España 1995.

del componente «derechos laborales» en el producto a comercializar en el exterior⁴. En estas distintas aproximaciones al tema, diversas instituciones internacionales se han hecho cargo de exponer su enfoque, ya sea partiendo de los «derechos del trabajador» como modelo de reflexión predominante, de los «derechos ciudadanos» o bien enfatizando la equidad y las ganancias colectivas⁵. Estas dos perspectivas aparentemente polares no son excluyentes pero sus implicaciones son diversas. Desde el primer enfoque el énfasis se ubica en los derechos y obligaciones del contrato social existente, en cambio el segundo enfoque otorga prioridad al hecho de que el mejor orden social es el que proviene del conjunto de desempeños individuales esperados en la sociedad civil.

Este trabajo tiene por objetivo plantear las bases de los debates sobre la mundialización de la cuestión laboral y su vinculación con el régimen de comercio en las instancias internacionales y regionales. Se sugiere que las dificultades en encontrar un eje común ordenador en el plano internacional proviene de los diferentes patrones culturales que delimitan en buena medida las respuestas estratégicas de los Estados frente a la globalización. Por otra parte, el hecho de que de todas formas el tema se encuentre presente en la agenda internacional se debe a que una de las perspectivas culturales enfatiza una mayor injerencia de la sociedad civil y otros desempeños y cuidados en materia de derechos sociales.

El punto de partida del trabajo es que estas manifestaciones sobre la cuestión social constituyen síntomas de una modificación más profunda que atañe a las condiciones en que se piensa la convivencia de las comunidades humanas (local, nacional, regional, internacional y mundial) en sus diversos planos (económicos, ecológicos, institucionales, normativos, políticos y de toma y aplicación de decisiones). Esta modificación de los cimientos en la convivencia de las comunidades humanas condiciona las pautas en que se estructuran las diferentes respuestas estratégicas (el qué hacer, los instrumentos y las prioridades como Estado y en tanto opción regional, la definición de las modalidades de participación de la sociedad civil en la respuesta, y las nuevas bases contractuales entre la esfera pública y la privada) y las distintas percepciones sobre los principios y valores básicos (mayor cooperación o conflicto de acuerdo a las pautas de convergencia o divergencia en las definiciones; posibilidades de aproximación por identidades culturales o de «civilización»).

Estos tres planos -estructural, de respuesta estratégica y de definición de valores y pautas comunes- señalan las tensiones en que se manejan en el presente las distintas comunidades humanas, que afectan las diversas dimensiones de la interacción entre los hombres y las sociedades. Entre ellas la cuestión laboral ha pasado a ser uno de los temas donde se manifiestan con mayor sensibilidad los cambios estructurales a los que hacíamos referencia, por diversos motivos. En primer lugar, porque

4- Estas manifestaciones no son las únicas pero son las más relevantes y sensibles al abordar el tema. Otras perspectivas de la cuestión laboral que se han manifestado en el sector servicios y en las sociedades desarrolladas en general son: un mejor equilibrio entre el tiempo libre y el laboral; la disponibilidad de más opciones personales para el empleado; y una mayor libertad y desapego del empleado con relación al puesto de trabajo, la empresa y su destino particular. Véase al respecto, Asociación Europea de Dirección de Personal «Flexibilidad en el trabajo. Estrategias y prácticas en Europa. Cómo organizar el trabajo de forma flexible» Ediciones Gestión 2000 S.A. Madrid, 1995.

5- Estas disyuntivas también se encuentran presentes en los mismos movimientos sociales y de trabajadores, pautando las dificultades en ubicar objetivos y consignas abarcadoras. En ese sentido, resulta ilustrativo esta afirmación realizada en una publicación del Instituto de Formación Subregional de la Central Latinoamericana de Trabajadores «...la Central estima que el tema empleo/desempleo desafía por igual al Movimiento de los Trabajadores, ya que los modelos sindicales imperantes, en general, tienden a defender a los que tienen trabajo y no sabe qué hacer con los que no lo tienen o malviven en la economía informal...» Presentación del libro de Héctor Roberto Roudil «Empleo y desempleo en los países del Mercosur y Chile» Ediciones INCASUR, Buenos Aires, 1995.

atañe en particular a una lógica de funcionamiento de la sociedad construida sobre la modernidad, y la aceptación del cambio implica modificar determinadas bases sobre las cuales se edificó la visión de la sociedad y del mundo en varias generaciones. En segundo término, porque esos cambios atraviesan los distintos sectores y generaciones de la sociedad, planteando de esa manera la necesidad de respuestas negociadas en nuevos contextos, que todavía no se encuentran suficientemente exploradas y estructuradas, ya que se continúa con perspectivas sectoriales y corporativas provenientes de la «modernidad». En tercer lugar, porque las lógicas del entorno se han modificado, tanto en su dimensión ambiental, institucional, internacional, como también humana, en cuanto el hombre en su especificidad e individualidad ha pasado a ser el demandante y el beneficiario de los productos ofrecidos. En cuarto término, porque cada vez, se encuentra más en debate el propio concepto de desarrollo ya que desde una perspectiva holística se visualiza al mismo en función de la variable sustentable, por lo que los temas sociales están pasando a ser considerados como una parte de la madeja planetaria⁶. Finalmente, porque esos cambios provocan lógicas repercusiones en los sistemas políticos, los cuales se ven obligados a otorgar respuestas de diverso signo, enfrentados a la tensión derivada de las funciones de representatividad y mediación con la sociedad, las condiciones estructurales a las que se ven enfrentados y que deben asimilar y las opciones y respuestas estratégicas que se plantean desde el gobierno que deben debatir, convalidar y articular con la sociedad.

El trabajo comenzará por delimitar el objeto analítico: la incidencia de la cuestión laboral en el costo del producto y las consecuencias que genera en el comercio internacional. Por otra parte se plantean las dificultades en llegar a un equilibrio por parte del mercado debido a las diferencias existentes entre los Estados en sus respuestas de adaptación en distintas dimensiones concernientes a este tema.

Este aspecto metodológico resulta fundamental desde el momento que el tema abordado, en tanto problema específico de las agendas, participa de los tres niveles en que se plantean los debates y opciones atinentes al mismo: el nivel internacional, el regional y el nacional. De esta manera la cuestión laboral, como otras cuestiones derivadas de la mundialización, nos pone delante de aspectos básicos vinculados con la interacción entre distintas comunidades humanas, en la medida que contiene códigos y pautas culturales diferentes vinculados con el funcionamiento de la sociedad y el papel del individuo. La identificación de distintas aproximaciones en la concepción de la cuestión social por parte de las comunidades y las diferentes respuestas de los Estados frente a los cambios del sistema posibilita confeccionar una tipología que pauta en buena medida las dificultades en avanzar para definir bases y criterios comunes.

Posteriormente, el trabajo explora en la posibilidad de definir determinados principios básicos, a ser aplicables a través de la «cláusula social» o mediante una armonización mundial de normas laborales. Para ello se analiza en particular la opción tomada por Estados Unidos de apoyar la «cláusula social» para, de esa forma, otorgar un contenido democrático a la liberalización económica. En este trabajo se plantea que el debate en las instancias internacionales, en los cuales podría configurarse un régimen internacional del mercado laboral, muestra las dificultades en definir determinados principios nucleares que posibiliten avanzar en la concreción de normas y reglas en los diferentes marcos de

6- Véanse en ese sentido las consideraciones realizadas por varios investigadores provenientes de distintas corrientes disciplinarias pero que llegan a similares puntos de partida: la necesidad de una visión sistémica y holística del planeta y de las ciencias de la vida. Véase entre otros Fritjof Capra «La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos». Barcelona, Anagrama, 1998.

relaciones laborales que afectan a la producción y al comercio. Por otra parte, se señala que la opción democrática de política exterior adoptada por Estados Unidos plantea una perspectiva que lleva a que la sociedad civil se encuentre representada y pueda al mismo tiempo ejercitar su derecho de «control» y «vigilancia» de la agenda social.

La relación entre las tipologías de códigos culturales y respuestas del Estado al entorno con las dificultades de avanzar en un régimen internacional deja abierta la posibilidad de que la convergencia internacional sobre la cuestión social se realice a partir de los nuevos regionalismos, ya que posibilita la regionalización de valores y pautas comunes y por ende permite intermediar entre el nivel nacional y el internacional en la conformación de un régimen internacional.

2.- Internacionalización del mercado de trabajo y modelos de adaptación estatal: una aproximación al tema.

En este apartado se ubica primeramente la conformación de un mercado internacional de trabajo como parte del proceso de integración mundial. Con posterioridad, se plantea el eje del debate relacionado con las consecuencias que se derivan de la conformación de un mercado internacional del trabajo en los parámetros de competencia del comercio internacional⁷. Finalmente, se señala que a pesar de la internacionalización del mercado y de la vigencia de un solo modelo económico, el mercado expresa las diferentes concepciones que tienen las sociedades sobre la cuestión laboral en cuanto a los énfasis en los distintos derechos, los pilares sobre los cuales se construye el ordenamiento normativo, el papel del Estado y de los actores sociales. Estas variables expresan las diferencias existentes en las respuestas de adaptación de los Estados a los cambios estructurales planteados.

La integración mundial es un fenómeno que se encuentra impulsado por los cambios tecnológicos que se han producido y por la reducción del costo en materia de transporte y comunicaciones. Esta integración tiene como consecuencia, a modo de ideal u objetivo final, un único mercado internacional y la libre movilidad de los factores productivos. La configuración de un mercado internacional se encuentra afectada en su conformación por el comercio internacional, los flujos de capital y la migración, en tanto conjunto de variables de la internacionalización económica.

Los tres aspectos señalados -comercio, flujos de capital y migraciones- atañen a la cuestión laboral en diferente medida. Sin embargo, tanto los flujos de capital como las migraciones tienen una conexión limitada en lo que concierne a la internacionalización del mercado de trabajo. Los flujos de capital plantean el problema de la «globalización» financiera para los países en desarrollo y la posibilidad de atraer inversiones mediante una legislación restrictiva de derechos laborales⁸. Las migraciones exponen la

7- Es claro que al ubicar de esta forma el tema no nos introducimos en el debate sobre el «fin del trabajo», ni tampoco sobre las consecuencias de la reestructuración productiva. Ambos aspectos se relacionan con este trabajo, pero este enfoque no trata específicamente ambos temas. Sobre el primer punto pueden consultarse, Jeremy Rifkin «El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era» Paidós, Argentina, 1996; Claus Offe «Contradicciones en el Estado de bienestar» Alianza, Madrid, 1990; Alain Gorz «Adiós al proletariado» El Viejo Topo, Barcelona, 1982. Sobre el segundo punto los teóricos de la regulación han analizado con énfasis el tema. Véase entre otros, R. Boyer «La teoría de la regulación. Un análisis crítico» Humanitas, Buenos Aires, 1989; A. Lipietz «Hacia una mundialización del fordismo» Teoría y Política n° 7, México 1992 y del mismo autor, «Accumulation, Crisis and the Ways Outs» International Journal of Political Economy vol. 18 n° 2, 1998. Para tener una visión de conjunto, puede consultarse, Marcia Campillo - Enrique de la Garza «Hacia dónde va el trabajo humano?» Nueva Sociedad n° 157, Caracas, setiembre - octubre 1998.

8- Las consecuencias que tiene la globalización para los países en desarrollo, en tanto proceso e «ideología», es expuesto en el trabajo de Andrew Aitline «Regionalismo latinoamericano en la era de la globalización» en Lincoln Bizzozero - Marcel Vaillant (eds) «La inserción internacional del MERCOSUR. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?» Arca, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Fundación Friedrich Ebert, Montevideo, 1996.

posibilidad de nuevos equilibrios laborales más limitados y la concreción de mercados paralelos con mínimo respeto de los derechos humanos y laborales. En cambio, el crecimiento del comercio internacional deriva necesariamente en la internacionalización del mercado de trabajo con las consecuencias que tiene en la aproximación del plano internacional y su condicionante del plano nacional⁹.

Los dos primeros fenómenos afectan las relaciones laborales, pero no se introducen en las mismas, como sí lo hace el comercio internacional, al plantear un mercado mundial donde se expresan las ventajas «competitivas de las naciones», y el diseño de una nueva división del trabajo. El hecho de que el proceso no obedezca a una lógica rectilínea en que los criterios de convergencia posibiliten determinados equilibrios inmediatos entre los distintos países del planeta, se debe a las diferentes políticas de los países, por una parte, y a las diversas respuestas tradicionales, regionales y culturales, por la otra, debido a la optimización geográfica, de tradición y cultura¹⁰. En otros términos, la internacionalización y mundialización del mercado en esta fase del capitalismo no ha llevado a que se definan pilares comunes de funcionamiento y sustentación, sino a que surjan diferencias en las respuestas estratégicas y de pautas de valores que otorgan los Estados frente a los cambios estructurales.

El aspecto fundamental del debate actual es que estas respuestas de los Estados que conciernen al mercado laboral no son indiferentes al comercio internacional. Desde la perspectiva del sistema político y de la opinión pública de algunos países industrializados se observa que existen pautas muy disímiles en cuanto a la aplicación de las normas internacionales del trabajo y en cuanto al salario mínimo y que ello repercute en definitiva en un incremento de la desocupación. Por otra parte, la persistencia de prácticas laborales explotadoras en algunos países ha incrementado la presión de sectores de la sociedad civil de algunos países desarrollados para incorporar un capítulo de derechos sociales y laborales en el sistema de comercio internacional.

El hecho de que se planteen diversas respuestas no ocasionaría mayores dificultades si los criterios de convergencia y competitividad obedecieran a un modelo de desarrollo edificado sobre pilares comunes, lo cual podría entenderse si las sociedades tuvieran una misma concepción del mercado o bien si la interacción se gestara en el marco de un régimen internacional. Como esta aproximación a sociedades a través del mercado no reposa sobre las mismas bases, las diferencias se expresan en cada uno de los temas significativos y en la evolución de los debates, en los derechos y en la estructura de los actores. Ello repercute obviamente en la definición de principios comunes en lo que concierne a la vinculación de la cuestión laboral con el comercio para modificar el régimen internacional¹¹.

9- El volumen del comercio internacional de bienes y servicios representó el 45% del PBI mundial. El 17% de la población activa de los países en desarrollo o de economías en transición de la planificación centralizada trabajaba en 1990 ligada al sector exportador. Véase Banco Mundial «El mundo del trabajo en una economía integrada Informe sobre el desarrollo mundial 1995», Washington 1995.

10- No incluimos explícitamente las relaciones de interdependencia entre las respuestas, las cuales pueden incluirse en cualquiera de las mismas. Una manifestación regional que atañe a las relaciones laborales, el empleo y la expresión del comercio en la división del trabajo puede verse en *Revue d'Etudes Comparatives Est/Ouest «Les transformations du travail et de l'emploi en Europe de l'Est depuis 1990»* Volumen 29 n° 2, Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1998.

11- Aquí se plantea la transformación del régimen internacional del comercio a través de la inclusión de la cuestión laboral. También puede plantearse la creación de un régimen internacional específico que contenga principios y reglas sobre la internacionalización y mundialización de la cuestión laboral.

Las diferencias que tienen las sociedades sobre el mercado se expresan en el valor asignado al mismo en función del orden social. En ese sentido, si bien todas las sociedades apelan a distintos medios -coercitivos, utilitarios, simbólico - normativos- para mantener el orden social, los énfasis y prioridades que le asignan a los mismos delimitan la concepción de base que se tenga del mercado¹². Las sociedades pueden otorgarle un contenido más o menos colectivo al mercado a través de disposiciones autoritarias o por medio de disposiciones normativas o bien enfatizar los límites del orden social y el contenido libertario que puede expresarse en el mercado.

Esta percepción que tiene la sociedad del mercado condiciona en buena medida otros dos aspectos sobre los cuales se centran varios enfoques y aproximaciones al tema: el lugar que tienen los derechos laborales en las sociedades, tanto en su relación con los otros derechos humanos, como en su vínculo con el mercado, y el grado de regulación que debe tener el mercado laboral por parte del Estado¹³.

El primer aspecto -el lugar que ocupan los derechos laborales en las sociedades- nos remite a dos temas previos: la relación del derecho laboral con los derechos humanos y la importancia que se le asigna al incluir otros derechos individuales y colectivos. En general los enfoques que toman como punto de partida el derecho laboral en el estudio del vínculo con el comercio, centran el análisis en el seguimiento de la ratificación y cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo firmados por los países¹⁴. Esta aproximación que resulta pertinente en cuanto a la observancia del cumplimiento de los convenios, no nos permite adentrarnos en la respuesta que pueda dar el Estado cuando se plantea el tema de la internacionalización del mercado laboral.

El segundo punto de partida concierne a los criterios ordenadores del Derecho del Trabajo, lo cual se manifiesta en lógicas contrapuestas entre la intervención del Estado para asegurar derechos y acordar normas y parámetros de funcionamiento que otorguen principios uniformes y la que insiste en otorgar mayor autonomía a las partes, lo cual posibilitaría mejores desempeños del conjunto de la sociedad. Las dos lógicas se basan en fundamentos diferentes sobre el papel que deben desempeñar los actores y en particular el Estado, el grado de orden necesario para la sociedad y el grado de autonomía permisible para que la misma no se atomice en múltiples relaciones, y, en definitiva, sobre los efectos que se derivan para la persona (empleo y mejores desempeños).

12- Anitai Etzioni «La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática» Paidós, Barcelona - Buenos Aires, 1999.

13- Los debates sobre el grado de intervención del Estado atienden no solamente a la esfera del derecho colectivo del trabajo, sino también a la negociación colectiva que se expresa a través de las partes. Ello significa, en definitiva, que los cambios se expresan en las relaciones colectivas y en las relaciones individuales de trabajo. Véase en ese sentido, Jorge Rosenbaum «El debate contemporáneo sobre reglamentación y desregulación del derecho del trabajo» RELASUR N° 8. OIT/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Montevideo, 1995. Las opciones desde una perspectiva internacional son señaladas por Ulrich Walwei «Flexibilización y regulación del mercado de trabajo: experiencias internacionales y opciones» Serie PROSUR, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1996.

14- Véanse al respecto los trabajos de Lee Swepston «Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT» y Nicolas Valticos «Normas internacionales del trabajo y derechos humanos. ¿Cómo estamos en vísperas del año 2000?» en Revista Internacional del Trabajo vol. 117, número 2, dedicada al tema de los derechos laborales y derechos humanos, Ginebra, 1998/2.

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Los cambios o ajustes que pueda tener la lógica que acompañó el proceso formativo del derecho del trabajo expresado en la concepción del garantismo social y los criterios y contenidos que puedan acompañar las pautas de flexibilidad que se impulsan se encuentran incorporados en las posiciones de actores de los distintos niveles en que se articulan las sociedades humanas¹⁵. Las disimilitudes en torno a la evolución del Derecho del Trabajo y a las posibilidades que otorga una mayor o menor regulación o flexibilidad en el mercado laboral, constituyen una expresión de las diferentes posiciones y valores entre las sociedades.

Esta aproximación metodológica plantea que las respuestas de los Estados a esta nueva fase de internacionalización del mercado del trabajo se articulan desde tres dimensiones que no siempre resultan convergentes: la que se refiere a la concepción que tenga la sociedad del mercado; la del lugar que ocupen los derechos laborales en la sociedad y, finalmente, al grado de intervención del Estado y de regulación del mercado laboral. Estas respuestas deben ser mediatizadas por el plano de respuesta estratégico en que el Estado responde de acuerdo a las prioridades externas, los instrumentos y compromisos asumidos.

La articulación de las tres dimensiones no resulta sencilla para establecer una tipología de respuestas. Sin embargo, pueden asumirse tres modelos a partir de la concepción que haga la sociedad del mercado y de su inclusión en el orden social: autoritaria, liberal y comunitaria. Los tres modelos posibilitan incluir las respuestas de las otras dos dimensiones bajo los mismos supuestos, aún cuando no siempre sean convergentes con una orientación final. La tipología abarcando los tres modelos y los dos planos se presentaría de la siguiente manera:

PLANO DE LA RESPUESTA SOCIO-CULTURAL

Dimensiones de la respuesta	Respuestas del Estado a la internalización del mercado laboral		
Consideración del mercado por la sociedad y Orden social	Autoritaria (Salvaguarda del orden por parte del Estado; énfasis en instrumentos restrictivos)	Libertaria (limitación del alcance de Orden social; énfasis de instrumentos utilitarios)	Comunitaria (orden social negociado a partir de valores socio-culturales de la comunidad; énfasis en instrumentos simbólicos y culturales)
Derechos laborales	Derechos colectivos en función del Estado	Derechos individuales; derechos consumidor	Derechos colectivos en función de sociedad
Intervención Estado/regulación	Más Intervención y regulación	Autonomía de las partes y más flexibilidad	Capacidad del sistema político en tanto mediador

¹⁵- La evolución reciente de estos debates expresados en los órdenes legales de América Latina puede leerse en Arturo Bronstein «Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad» Revista Internacional del Trabajo vol. 116 n° 1. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1997.

PLANO DE LA RESPUESTA ESTRATÉGICA

Limitaciones externas

Definición de prioridades por áreas y sectores

Intervención en regímenes internacionales

La interacción de estos dos planos puede a veces resultar confusa por el hecho de que el primer plano ahonda en una lógica que parte de la sociedad y se traslada hacia el exterior, mientras la segunda incorpora la dimensión realista de las condiciones, prioridades e inserción del Estado en regímenes internacionales y diversos acuerdos regionales. Lo que resulta relevante es el hecho de que la internacionalización del mercado laboral no deparará por sí un equilibrio o una aproximación entre los Estados en la cuestión laboral, por lo que ello continuará afectando al mercado de productos. Solamente en el caso de que la respuesta mayoritaria se ubicara en una concepción libertaria del orden, lo cual derivaría en restricciones al alcance del orden social, los contenidos y costos laborales podrían ser equilibrados por el mercado pero ahí estaríamos en otro escenario y el punto delicado a dilucidar tendría relación con el alcance del orden social.

3.- El régimen de comercio internacional y la «cláusula social»

El apartado anterior hizo visible la diversidad de respuestas del Estado frente a los cambios que aparece la internacionalización del mercado laboral por el crecimiento del comercio internacional. En este apartado se analizarán las dificultades para concretar en los organismos internacionales determinados principios comunes atinentes a la «cláusula social», en particular a través de la reforma o el cambio del régimen de comercio internacional. Para ello se tratará, en primer término, el renovado interés que ha suscitado la vinculación de la cuestión social con el comercio internacional. Posteriormente se planteará el énfasis otorgado por la política exterior de Estados Unidos y su relación con la sociedad civil. Finalmente se expondrán las dificultades existentes para avanzar sobre el tema en el marco multilateral.

La cuestión de la vinculación del comercio con las normas internacionales del trabajo no es novedosa: estuvo planteada en la Carta de La Habana que creó la Organización Internacional del Comercio, en el sistema post-Segunda Guerra Mundial, y ya se había expresado anteriormente con el inicio de la Organización Internacional del Trabajo¹⁶. En su momento la Carta de La Habana no fue ratificada por el Congreso de Estados Unidos, por lo que la práctica internacional derivó desde entonces en diferenciar la cuestión laboral de la administración del comercio. Tampoco son novedosos los intentos que realizó en su momento Estados Unidos para adoptar determinados principios y reglas internacionales sobre el derecho de la mano de obra en el seno de las rondas multilaterales de comercio.

Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido una transición en la relación entre el Estado y la sociedad civil que ha alterado las bases contractuales sobre las que se edificó el orden de post-Guerra Mundial. En particular, la interdependencia compleja ha modificado varios supuestos que posibilitaron la separación práctica del comercio y el trabajo. En primer lugar, el supuesto de base de

16- Eddy Lec «Mundialización y normas del trabajo. Puntos del debate» Revista Internacional del Trabajo vol. 116 n° 2, Ginebra, 1997.

que el crecimiento del comercio internacional sustentado en las ventajas comparativas, entre las cuales se incluían las diferencias nacionales, suponía el advenimiento del progreso económico. Fue posible que esta relación se desarrollara sin mayores objeciones en el sistema bipolar como «arma estratégica» porque la perspectiva liberal ponía el énfasis en la libertad de regulación por el mercado. En esa dirección el crecimiento económico posibilitaba la mejora en las condiciones de trabajo que se expresaba necesariamente en un progreso social. Con la caída del muro de Berlín y el triunfo de un modelo económico, la relación entre el crecimiento del comercio y el progreso social dejó de tener el sentido estratégico que tuvo en las décadas del sistema bipolar. De esta forma, la revolución tecnológica en las comunicaciones y la aproximación global del mundo en un solo modelo básico mostró que la diversidad de aproximaciones al mercado por parte del Estado y las sociedades no derivaba necesariamente en mejores condiciones sociales.

La intervención de distintas organizaciones civiles y sindicales y la mayor sensibilidad política y social en algunos países de mayor desarrollo frente a determinadas situaciones sociales y laborales se conjugaron con el compromiso de Estados Unidos en la inclusión de un capítulo social en el régimen de comercio internacional. Si bien el debate sobre las consecuencias económicas de una armonización de normas se instaló en distintos foros sin que se llegara a una definición clara y convincente sobre los efectos negativos o positivos de la misma¹⁷, lo que interesa resaltar en esta visión son dos aspectos que circunscriben la orientación futura: la opción política de Estados Unidos en sus relaciones externas de otorgar prioridad a la «ampliación democrática» y la aproximación de distintos actores políticos y de la sociedad civil de algunos Estados en particular a las orientaciones en las políticas sociales estatales que se puedan definir¹⁸.

El compromiso con la democracia en la política exterior de Estados Unidos ha sido incorporado con especial énfasis desde los años noventa. Al respecto, la Iniciativa Bush para las Américas tenía un doble pilar sobre el cual proyectó el mensaje: el libre mercado para el comercio y las inversiones y la democracia, postulando que el continente americano iba a ser el primer continente libre y democrático del mundo. Esta opción de política exterior proyectó hacia el interior de la sociedad un canal de intercambio en materia de política exterior y, por otra parte, en las definiciones de política comercial consolidó una vía de «unilateralismo agresivo» al incluir aspectos políticos y sociales en la consideración de los acuerdos comerciales¹⁹.

17- El debate sobre si es necesario una armonización de normas del trabajo debe insertarse en el debate más general sobre la pertinencia de incluir en los acuerdos de liberalización comercial otras reglas que no sean las estrictamente comerciales, como surgió con énfasis en firma de los acuerdos paralelos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los Estados Unidos. En cuanto a los efectos económicos de la armonización, si bien se señala que la nivelación asegura determinadas reglas equitativas y el desarrollo de las ventajas competitivas, los análisis efectuados no resultan convergentes en cuanto a la extensión y profundidad de la armonización y además no enfatizan suficientemente la variable cultural. Para profundizar en este punto, véase Jagdish Bhagwati, - Robert Hudec «Fair trade and harmonization: Prerequisites for free trade?» 2 volúmenes. MIT Press, Cambridge - Londres, 1996, citado por Eddy Lee «Mundialización y normas del trabajo...» op. Cit. Véase también, Paul Krugman «What should trade negotiators negotiate about?» *Journal of Economic Literature* vol. 35, Nashville, 1995.

18- Lo cual en definitiva nos lleva a ubicar el tema en la interacción de comunidades complejas en un sistema, por lo que el debate sobre la universalidad de las normas del trabajo y el regionalismo debe circunscribirse a los principios prácticos y las consecuencias derivadas de opciones de política. La ubicación del debate en sus adecuados términos en un contexto político puede leerse en Diana Brand- Ralf Hoffmann «Le débat sur l'introduction d'une clause sociale dans le système commercial international: quels enjeux?»

19- La relación entre los contenidos «agresivos» de la política comercial de Estados Unidos y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte puede leerse en Pierre Martin «La nouvelle dynamique de la politique commerciale aux Etats-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain» *Etudes Internationales* vol. XXIV número 4, Centre Québécois de Relations Internationales, Université Laval, Québec, diciembre de 1993. Véase también, Lincoln Bizzozero «Canadá y la integración en América del Norte: respuestas y desafíos» *Biblioteca Norte-Sur*, Argentina, 1996.

La revolución de las telecomunicaciones ha posibilitado la aproximación de los sectores políticos y sociales a las distintas expresiones que se manifiestan en el mundo y a las inflexiones del Estado en sus políticas públicas. De esta forma, si bien el devenir de la información y la multiplicación de imágenes y noticias puede llevar a obviar y descartar sucesos como mecanismo protector y de defensa, la aproximación al «otro» permite potencialmente el desencadenamiento de acciones diversas que pueden originar consecuencias públicas y privadas.

En segundo término, la concepción del crecimiento económico se basó en los supuestos del incremento del comercio y del pleno empleo, lo cual dejó de ser valedero al menos en lo que se refiere a que el crecimiento económico aseguraba el empleo, ya que creció el desempleo estructural y no puede ser absorbido por nuevos movimientos económicos. Al respecto resulta significativo el incremento del nivel de desocupados en los países desarrollados y los niveles de desocupación entre los jóvenes que dan muestra de problemas estructurales. El «Libro Blanco» de la Comisión Europea señala como cifra optimista un nivel de desocupación del 8% para el año 2000, lo cual llevaría el porcentaje a los niveles del año 1991²⁰.

Si bien el incremento del desempleo y el pasaje de las relaciones laborales «modernas» a relaciones a tiempo parcial y temporales ha llevado a debates significativos sobre la finalidad y sentido del trabajo en tanto actividad humana²¹, lo que resulta pertinente destacar es que la sensibilidad sobre el tema del empleo, en tanto actividad humana remunerada, ha crecido en la opinión pública de los países desarrollados, provocando con ello repercusiones en la comunicación del sistema político con la ciudadanía y en las relaciones externas.

La sensibilidad acrecentada de la opinión pública de los países desarrollados sobre los efectos del desempleo en las sociedades ha tenido derivaciones específicas en Estados Unidos y algunos países europeos en lo que se refiere a las relaciones laborales y las condiciones de empleo. Algunas denuncias sobre el trabajo esclavo en empresas estadounidenses radicadas en América Central y las demandas acrecentadas para imponer un etiquetado social por parte de organizaciones de la sociedad civil no son sino algunas de las manifestaciones novedosas de una sensibilidad sobre los derechos humanos que se conjuga con las condiciones de trabajo y sus consecuencias en las sociedades nacionales²². De esta forma, las bases para vincular la condición social en general y las relaciones laborales en particular con el comercio internacional pudieron ser incorporadas en los países desarrollados de Occidente como consecuencia de una mayor sensibilidad de las sociedades civiles frente a las decisiones políticas y a determinadas violaciones de derechos humanos.

20- Cf. Ulrich Walwei «Instrumentos de la política de empleo en la Unión Europea» Cuaderno número 3, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, agosto de 1995.

21- Al respecto podría señalarse que uno de los debates concierne al objetivo del pleno empleo en un mundo altamente productivo, que de por sí genera más desempleo. Algunas reflexiones que parten de la historia apuntan a que el pleno empleo tuvo consistencia en un corto período en la historia de la humanidad, por lo que la reestructuración de la sociedad humana debería pasar por la actividad y no por el empleo. Uno de los libros que colaboró con los debates sobre estos tópicos fue el de Jeremy Rifkin «El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era» Paidós, Buenos Aires, 1996.

22- Sobre el etiquetado social un artículo de interés es el de Janet Hilowitz «Consideraciones sobre el etiquetado social en la lucha contra el trabajo infantil» Revista Internacional del Trabajo vol. 116. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1997/2.

La inclusión del componente democrático y social en las políticas exteriores de Estados Unidos y de la Unión Europea posibilita una convergencia en el objetivo final de fomentar el ejercicio de los derechos políticos, cívicos e individuales para asegurar la integridad de la competencia política y de la participación en los sistemas nacionales. Debe hacerse notar que la convergencia en el objetivo final no diluye las diferencias existentes en los instrumentos que se utilizan para la aplicación de la cláusula. En particular, la política exterior de Estados Unidos enfatiza específicamente la relación entre la cláusula social, las relaciones laborales y la condición democrática, mientras la «cláusula democrática» que ha incluido la Unión Europea en los convenios de cooperación ha sentado las bases para mantener un diálogo político de manera paralela a la cooperación en sus diferentes manifestaciones (económica, tecnológica, educativa, cultural).

De esta manera, Estados Unidos ha sido el portavoz en el sistema de comercio internacional para vincular las relaciones laborales con el comercio y, por ende, para plantear determinados pilares con la finalidad de una armonización normativa. En ese sentido, las acciones de política exterior de Estados Unidos no se alejan de otras posiciones e iniciativas en diversos dominios que posibilitaron el nacimiento o las modificaciones necesarias a regímenes internacionales. Sin embargo, las actuales derivaciones tanto de política doméstica en Estados Unidos, en que las mayorías republicanas en el Congreso cuestionan la idea de vincular el comercio con otros aspectos, así como las dificultades en avanzar en la aceptación de una modificación de las bases sobre las cuales funciona la lógica comercial internacional en los organismos internacionales y en general en la comunidad internacional, han llevado a que el tema se manifieste en el nivel doméstico de la política de Estados Unidos, y en el regional como resultado de la convergencia entre la sociedad civil y el gobierno en la supervisión de los efectos del libre comercio, sin que necesariamente tenga efectos, al menos inmediatos, en ese ámbito.

Este movimiento acumulativo de tendencias que facilita la política de Estados Unidos, a través del Ejecutivo con los límites y condiciones del Congreso, parece haberse transformado en uno de los rasgos actuales de la interacción entre las políticas exteriores de Estados Unidos y el sistema internacional. Las negociaciones de acuerdos de libre comercio con Canadá y posteriormente con México y otras iniciativas en momentos en que se desarrollaba la Ronda Uruguay y, el desarrollo del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas por parte del Ejecutivo sin que el Congreso haya votado el «fast track», son algunas de las manifestaciones señaladas que muestran no solamente la importancia que tienen los equilibrios de poderes y de visiones de la política de Estados Unidos en el sistema internacional, sino también el hecho de que las diferencias existentes en cuanto a la interpretación del sistema y del papel que debe cumplir Estados Unidos afectan las élites políticas²³.

Diferentes factores explican la situación actual de estancamiento del tema en las instancias y ámbitos internacionales. Por una parte, el factor temporal vinculado al hecho de que se aproxima la Ronda del Milenio y hacia esa instancia se está centrando la atención y las energías de las administraciones pero también, y sobre todo, de las instancias multilaterales internacionales y regionales y de los foros y cumbres regionales.

23- También puede interpretarse esta situación como parte de una estrategia de política exterior de Estados Unidos, que posibilita «ganancias» relativas en diversos frentes mientras se van resolviendo los temas y se ajustan los regímenes. A los efectos de este análisis, las consecuencias en el objeto de estudio son similares, aun cuando considero que la transición también ha afectado los supuestos que posibilitaban las bases consensuales de la política exterior de Estados Unidos.

En segundo término, los diferentes objetivos y perspectivas de la política exterior de Estados Unidos que busca contemplar los esfuerzos de ampliar la democracia con una mayor liberalización del comercio que tenga en cuenta las condiciones laborales. Como ya se señaló, los equilibrios institucionales por una parte, el insuficiente apoyo del sistema político por el otro y, finalmente, las diferencias existentes en el seno de la sociedad civil, sobre todo entre empresarios y sindicalistas en lo que concierne a la extensión y profundidad del vínculo relaciones laborales - comercio, han llevado a que el tema se mantenga en la agenda gubernamental sin que sobresalga como una prioridad de política en el presente.

En tercer lugar, la propia reflexión que se ha hecho desde los organismos internacionales ha derivado en otorgar continuidad a los lineamientos seguidos hasta ahora en cuanto a la división de tareas entre los mismos. En ese sentido, la supervisión del cumplimiento sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo correspondería a la Organización Internacional del Trabajo y, por otra parte, la supervisión de que se cumplan los requisitos del libre acceso al mercado, lo que excluye un control de «calidad social» del producto por un lado y de que no exista una situación de dumping por disminución del precio del producto en el mercado externo, lo cual descarta la inclusión y evaluación del «costo social», quedarían a cargo de la Organización Mundial del Comercio.

En cuarto lugar, los distintos estudios realizados por organismos internacionales que se han sumado al debate, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, señalan claramente que el vínculo de la cláusula social con el comercio internacional tendría efectos perjudiciales para los países en desarrollo tanto en materia de desempleo y subempleo, debido a que el incremento del costo laboral sin crecimiento económico y calificación del personal provocaría un retraimiento de las inversiones y de las empresas, así como en el comercio exterior por la disminución de las exportaciones. En definitiva, esos análisis marcan más bien la pauta de que el vínculo de la cláusula social con el comercio redundaría en una protección de los mercados de los países desarrollados y en particular de Occidente²⁴.

Finalmente, los estudios realizados no son concluyentes en el sentido de que la conexión de la cláusula social en el régimen de comercio internacional facilitaría la armonización del régimen y que, por otra parte, otorgaría transparencia y equidad sin costos suplementarios a los países en desarrollo. En ese sentido, si bien el énfasis en el respeto al núcleo de derechos laborales resulta relevante a los efectos de las condiciones laborales, no parece claro el hecho de vincularlo con el comercio a los efectos de los controladores internos, sobre todo cuando los convenios de la OIT han sido ratificados por buena parte de los países del sistema internacional. Acá se introduce otro elemento de debate en el sentido de la supervisión de esos derechos y la relación con la Organización Internacional del Trabajo, cuyo sentido escapa a los límites de este trabajo.

24- El trabajo del Banco Mundial citado plantea la dificultad que surge de vincular el comercio con los derechos del trabajo. Los trabajos de Keith Maskus *Could Core «Labor Standards be Imposed Through International Trade Policy?»* Washington DC, Banco Mundial, Policy Research Working Paper 1817, agosto 1997 y de Stephen Golub *«International Labor Standards and International Trade»* Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/97/37, abril de 1997, enfatizan las repercusiones negativas que tendrían para algunos países en desarrollo la aplicación de determinadas reglas en el comercio internacional.

Lo expuesto en este apartado plantea las dificultades en definir cambios en el régimen del comercio internacional en lo que concierne el vínculo con las condiciones sociales. Los cambios pueden provenir del poder hegemónico, de una coalición de potencias, de inflexiones de las instituciones internacionales o por cambios que se producen en las propias condiciones del régimen. En este apartado se planteó que los avances de la política exterior de Estados Unidos, en el sentido de vincular el comercio con las condiciones de trabajo, quedaron por el momento relegados en los ámbitos internacionales pero que continúan presentes como temas de la agenda y que además han sido introducidas en el ámbito regional. Por otra parte, las instituciones internacionales han incluido el tema en sus análisis, pero sus enfoques han mantenido la división funcional de trabajo existente como pauta de funcionamiento, ocupándose la OMC de las condiciones para la liberalización del comercio, sin que ingresen los principios y reglas laborales y sociales en esa consideración. Finalmente, varios estudios y análisis señalan la dificultad que plantea una armonización de normas a aplicarse en el régimen de comercio internacional, aún cuando se reafirma la existencia de un núcleo duro de derechos colectivos del trabajo que continúan siendo supervisados por la OIT²⁵.

De esta forma, si los avances en materia de un régimen internacional que pueda vincular el comercio con las condiciones sociales no han tenido resultados en el plano internacional y si el mercado no asegura una armonización natural de las respuestas y un determinado equilibrio, sino que se produce el efecto contrario, queda por ver si los regionalismos cumplen un determinado papel en el sentido de que puedan constituir respuestas diferenciadas y específicas frente a los cambios que se procesan en la estructura del sistema internacional y de ahí configurar distintas articulaciones de las sociedades en la mundialización.

25- Hillary Kellerson «La declaración de la OIT de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales: un reto para el futuro» *Revista Internacional del Trabajo* vol. 117 núm. 2, OIT, Ginebra, 1998/2.