

# **Normas Comerciales y Laborales**

**Estrategia para Países en Desarrollo**

**Sandra Polaski**

**PROYECTO SOBRE COMERCIO, EQUIDAD Y DESARROLLO**



**CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE**

©2003 Carnegie Endowment for International Peace

Carnegie Endowment no adopta por lo general posiciones institucionales sobre cuestiones de política pública; los criterios presentados aquí no representan necesariamente los de Carnegie Endowment, sus funcionarios, personal o síndicos.

Si se desea recibir copias impresas de este informe en inglés, y copias electrónicas en inglés y español, accédase a [www.ceip.org/pubs](http://www.ceip.org/pubs)

#### **ACERCA DE LA AUTORA**

Sandra Polaski es socia principal de Carnegie Endowment for International Peace. Prestó servicio desde 1999 hasta 2002 en calidad de Representante Especial de Asuntos Laborales Internacionales en el Departamento de Estado de los Estados Unidos, funcionaria de alto nivel a cargo de las cuestiones laborales en la política exterior de los Estados Unidos.

## *Resumen Ejecutivo*

**D**urante varios años, ha habido un intenso debate entre los gobiernos de los países en desarrollo y los de los países desarrollados en torno a la cuestión de si establecer o no un acuerdo global sobre normas laborales mínimas que sea ejecutado en el ámbito internacional a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o algún otro mecanismo. Ese debate ha perdido actualidad y se ha ritualizado. Entre tanto, el mundo ha cambiado. Para los países en desarrollo, el ambiente en el que las normas laborales han de considerarse sufrió una transformación en 2002.

Primero, el acceso de China a la OMC significa que sus exportaciones no pueden ser bloqueadas arbitrariamente del mercado de ningún país miembro. Con la enorme fuente de mano de obra barata de China, está en potencia capacitada para competir favorablemente con las industrias de las exportaciones prácticamente en todos los demás países en desarrollo. Este cambio tendrá efectos aún mayores cuando el Convenio sobre los Textiles y el Vestido concluya paulatinamente a fines de 2004, poniendo fin a las cuotas que dividen el acceso al mercado entre los países en desarrollo. Estos cambios dificultan mucho más a los países en desarrollo, planificar sus propias estrategias de desarrollo, crecimiento y exportación.

En los países desarrollados, ha ocurrido una segunda serie de cambios que favorece a los países en desarrollo. Entre éstos figuran la aprobación de nueva legislación

comercial estadounidense que permite al presidente negociar acuerdos comerciales bilaterales, regionales y globales nuevos, siempre y cuando trate de obtener compromisos de los socios comerciales de los Estados Unidos para hacer cumplir eficazmente derechos laborales internacionalmente reconocidos, paralelamente con otros objetivos de negociación. A cambio, los socios comerciales de Estados Unidos obtendrían un mayor acceso al enorme mercado estadounidense. La Unión Europea (UE) adoptó un nuevo Sistema Generalizado de Preferencias en enero de 2002 que duplica las reducciones arancelarias a disposición de los países en desarrollo para una amplia gama de productos si la UE determina que los países solicitantes protegen eficazmente los derechos básicos de los trabajadores.

Estos acontecimientos crean una nueva oportunidad estratégica para que los países en desarrollo vinculen la liberalización del comercio con las normas laborales de forma que ambos elementos produzcan beneficios y eviten perjuicios. Para los países que ya protegen los derechos de sus trabajadores, hay importantes ventajas comerciales que pueden obtenerse a corto y mediano plazo. Para los que no lo hacen, ha llegado el momento de que reconsideren su posición, ya que los estados que se muestren contrarios a la mano de obra dejarán de poder competir con China simplemente permitiendo un abuso mayor de sus trabajadores. Al propio tiempo, se arriesgan a perder las ventajas de acceso al mercado frente a otros

países en desarrollo que sí proporcionan protecciones básicas de sus trabajadores.

Más allá de estos cambios recientes en la ecuación del comercio global, hay una razón permanente y subyacente para que todos los países en desarrollo protejan los derechos básicos de sus trabajadores. Protecciones mínimas de los trabajadores – incluidos el derecho de organizar sindicatos y negociar salarios, a no ser sometido a discriminación, políticas que mantengan a los niños fuera de la fuerza laboral y asistiendo a la escuela, y condiciones de trabajo mínimas aceptables son todas ellas políticas que directamente ayudan a paliar la pobreza y producen una distribución del ingreso más equitativa. Los países que han tratado de aplicar políticas del mercado laboral para garantizar los derechos de los trabajadores no sólo han gozado de una mayor igualdad en el ingreso y una reducción más acelerada de la pobreza sino que, en muchos casos, han experimentado un crecimiento más rápido en general que los que no lo han hecho. La protección de los derechos de los trabajadores es una estrategia de desarrollo que de por sí

permite ganar, y que permite ganar a una y a todas las partes con la condición de que también proporcione un mayor acceso al mercado para los productos de los países en desarrollo, como es ahora posible en el caso de los Estados Unidos y la UE.

Si todos los países en desarrollo cooperasen en una estrategia de construcción de un régimen de normas laborales globales que ellos pudieran ayudar a reforzar, todos saldrían ganando. Cambiaría notablemente los términos del comercio a su favor, puesto que el valor agregado de sus exportaciones –y, por tanto, de sus ingresos– aumentaría en relación con el costo de sus importaciones de países de salarios elevados. Seguirían gozando de la ventaja comparativa de una mano de obra de bajo costo en comparación con los países más desarrollados, pero no afrontarían las estrategias de egoísmo nacional en las que inversionistas, productores y compradores con exceso de movimiento enfrentan a un país de bajos salarios contra otro, aplicando una presión continua a la baja sobre los salarios y las condiciones de trabajo.

## *Introducción: Problema Persistente*

Los países en desarrollo se han quejado en años recientes acerca de lo que consideran normas desleales que rigen el comercio, la ayuda y los flujos globales de capital. Sus quejas tienen un mérito considerable. Ronda tras ronda de negociaciones comerciales globales han producido resultados descorazonadores para las exportaciones principales del mundo en desarrollo. La ayuda al desarrollo ha alcanzado niveles mínimos y las recetas normativas que han acompañado a dicha ayuda por parte de instituciones financieras multilaterales han hecho a menudo más mal que bien. Tras liberalizar los mercados financieros para atraer la inversión exterior, estos países contemplan frustrados cómo los inversionistas internacionales se dedican a especulación monetaria o sufren el contagio de la “expectativa”, o enfrentan a un país en desarrollo con otros para obtener condiciones que benefician a los inversionistas ricos más que a los países pobres. El resultado, con harta frecuencia, ha sido una pobreza persistente, incluso creciente, de su población y una disparidad cada vez mayor en el ingreso al nivel global y en el seno de sus países.

No obstante, en un área, los propios países en desarrollo son plenamente responsables del fracaso. Casi todos los países miembros del G-77 se han resistido a vincular los derechos laborales y comerciales. Los países ricos han ofrecido un mayor acceso a sus mercados para los países en desarrollo, si estos últimos garantizan una mejor aplicación de las leyes laborales existentes y mejoran el respeto de los derechos básicos de los

trabajadores, internacionalmente reconocidos. La aceptación de este ofrecimiento sería una propuesta para los países en desarrollo en la que todas las partes ganarían. Estos países necesitan urgentemente acceso a los mercados ricos para sus productos y los derechos básicos de los trabajadores promoverán un desarrollo más equitativo, de base amplia, y una mayor distribución de los beneficios del comercio para los pobres.

La parte uno de este documento presenta el medio ambiente estratégico modificado que haría a los estrategas de los países en desarrollo volver a reflexionar sobre la conexión entre el comercio y la mano de obra de acuerdo con una nueva fórmula. En esta sección se indican formas prácticas en las que los países en desarrollo pueden aprovechar este nuevo entorno. La parte dos aborda la contribución directa de cada uno de los derechos básicos de los trabajadores al desarrollo, la justicia social y la reducción de la pobreza. Los derechos laborales generalmente propuestos para inclusión en los convenios comerciales son la libertad de asociación y el derecho a negociar colectivamente; la eliminación de la mano de obra forzada; la no discriminación en el empleo; condiciones de trabajo mínimas aceptables; y la no utilización de los niños en el trabajo, especialmente en trabajos peligrosos o degradantes.

## *I: Pensamiento Estratégico acerca de la Mano de Obra y el Comercio*

### **¿POR QUÉ UTILIZAR EL COMERCIO COMO VEHÍCULO PARA MEJORAR LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES?**

**A** medida que ha aumentado la integración económica global –como resultado de aranceles más bajos, desmantelamiento de las barreras que se interponían a los flujos de capital, menores costos de transporte y de comunicación y otros factores– muchas clases de mano de obra no calificada y semicalificada se han hecho más fáciles de sustituir a través de las fronteras nacionales. Por tanto, es difícil para un país en desarrollo proteger plenamente los derechos básicos de sus trabajadores y condiciones de trabajo decorosas si otros a niveles similares de sueldos las recortan.

Los convenios comerciales que incluyen protección de los derechos de los trabajadores pueden mejorar los resultados que cualquier país en desarrollo dado puede lograr. Los convenios comerciales bilaterales que incluyen protecciones de la mano de obra pueden producir mejoras importantes en los resultados que obtenga la parte del país en desarrollo en el convenio, ya que un mayor acceso al mercado de un país rico y reducciones arancelarias pueden contrarrestar los incentivos que tienen los productores o compradores de ir a otros países que permiten infracciones de los derechos laborales pero tienen menor acceso al mercado. Los acuerdos regionales entre el comercio y la

mano de obra ofrecen beneficios similares, pero en una escala mayor. En última instancia, un régimen de derechos multilaterales de los trabajadores aplicables al nivel global sería la escala óptima para distribuir las ganancias procedentes del comercio de forma más amplia a través de los países y dentro de ellos en todo el mundo. Dicho régimen permitiría a los propios países en desarrollo asegurar que los competidores no engañan mediante explotación inaceptable de los trabajadores.

Hasta ahora, el debate sobre el vínculo entre el comercio y la mano de obra ha sido principalmente una cuestión de nivel global y ha tenido lugar en instituciones multilaterales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Pero, en realidad, el verdadero progreso se ha conseguido mediante esta vinculación al nivel bilateral, a través de arreglos comerciales entre los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) y determinados países en desarrollo. Cambios recientes, que se analizan a continuación, ponen de relieve las oportunidades de ganancias adicionales importantes para los países en desarrollo emanadas de las negociaciones bilaterales. Esto indica que los países en desarrollo deberían formular conscientemente estrategias de corto y largo plazo para ampliar los vínculos beneficiosos entre el comercio y la mano de obra al nivel bilateral, regional y, en última instancia, global.

## ¿GANANCIA O PÉRDIDA PARA TODAS LAS PARTES?

La vinculación de los derechos de los trabajadores con el comercio crearía alianzas de apertura de mercados entre los países en desarrollo y grupos políticamente influyentes en los países desarrollados, tales como políticos progresistas, sindicatos y grupos de consumidores. Estos grupos han sido ambivalentes acerca del comercio, en gran parte debido a preocupaciones de que la liberalización mine las condiciones de trabajo en los países tanto industrializados como en desarrollo. Al actuar en apoyo de los derechos laborales, los países en desarrollo pueden llamar la atención de estos grupos de forma positiva y obligarles a examinar la cuestión de la apertura del mercado en términos concretos y específicos.

Esto ha ocurrido ya en el ámbito bilateral. Jordania, Singapur y Chile abordaron negociaciones con los Estados Unidos con el deseo manifiesto de incluir las condiciones laborales en los convenios bilaterales de comercio. Los sindicatos estadounidenses, miembros del Congreso y otras personas que se habían mostrado escépticas acerca de una liberalización comercial adicional participaron con los gobiernos y con sus organizaciones homólogas en esos países. Terminaron apoyando el convenio comercial con Jordania y han indicado que harán lo mismo con Singapur y Chile si se consiguen condiciones comparables.

La apertura a los vínculos entre el comercio y la mano de obra también daría a los países en desarrollo una base para buscar apoyo de grupos constituyentes prolaborales en países industrializados sobre cuestiones tales como el acceso a los mercados para los productos agrícolas de los países en desarrollo y la necesidad de reducir las subvenciones del agro. Hasta ahora, la mayoría de los sindicatos del norte y políticos prolaborales no se han concentrado en estas cuestiones vitales de desarrollo. El establecimiento de alianzas entre miembros del parlamento, sindicatos y

grupos de la sociedad civil en los países más ricos y más pobres abriría un espacio político mucho mayor para acuerdos comerciales con términos más favorables para los países en desarrollo (véase el recuadro en el lado opuesto).

En las negociaciones de convenios comerciales que incluyen disposiciones sobre la mano de obra, los países en desarrollo podrían también, de forma creíble, tratar de obtener nueva asistencia técnica y flujos de ayuda en apoyo de la política y ejecución mejoradas de los derechos de los trabajadores amparados por esos convenios. Sería razonable que propusieran que el socio comercial del país desarrollado proporcione recursos para mejora de regímenes de ejecución, pagos de transición a fin de sacar a los niños de la fuerza laboral y llevarlos a las escuelas, apoyo a la construcción de redes de seguridad social para amortiguar el impacto del ajuste económico a medida que se abren los mercados, seguridad ocupacional y tecnología sanitaria, así como capacitación, etc.

A la inversa, el resistirse a la vinculación entre el comercio y la mano de obra ha sido una estrategia para los países en desarrollo en la que todas las partes han perdido. Cuando se niegan en las negociaciones comerciales a convenir en aplicar sus propias leyes laborales y proteger los derechos más básicos de los trabajadores, refuerzan la percepción de que no pretenden competir conforme a una ventaja comparativa sino más bien permitiendo el abuso de los trabajadores a niveles de explotación que son inaceptables para la comunidad internacional. Dicha explotación extrema de la mano de obra socava las condiciones de empleo en otros lugares, tanto en los países industrializados como en otros países en desarrollo. Esto debilita aún más el apoyo al comercio y a la apertura de los mercados, creando un círculo vicioso.

Más allá de la pérdida de acceso a los mercados de los países ricos, los países en desarrollo también pierden una oportunidad

importante de paliar la pobreza, invertir la disparidad cada vez mayor en el ingreso y reforzar el predominio de la ley en sus propias sociedades. Los empleadores nacionales o internacionales son a menudo la fuente más poderosa de resistencia de los países pobres al mejoramiento y aplicación del derecho laboral

y otras políticas a favor de la justicia social. Los convenios comerciales internacionales con disposiciones de mano de obra pueden ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a equilibrar el poder de sus grupos de intereses menos acogedores de los trabajadores.

---

## RECUADRO 1

### **¿Demasiado bueno para creerlo? ¿Por qué deberían los países en desarrollo confiar en los sindicatos y legisladores de los países ricos?**

Muchos países en desarrollo tienen sobrada razón en opinar que la mayoría de las negociaciones comerciales son administradas como ejercicios mercantiles en los que los países ricos tienen todas las ventajas. Los gobiernos de los países poderosos negocian por conseguir condiciones que mejoren su propia ventaja económica general y a favor de intereses comerciales y de inversión específicos de sus sectores mercantiles mejor organizados. A cambio, ofrecen a sus homólogos en la negociación acceso a productos que no presentan un reto para los productores nacionales del país poderoso.

¿Por qué deberían los países en desarrollo creer que la inclusión de disposiciones laborales en las conversaciones comerciales puede cambiar la dinámica de las negociaciones y, lo que es más importante, modificar el resultado último de acceso al mercado? La razón clave es la de que la estrategia de vinculación de la mano de obra y el comercio permite a un país en desarrollo interactuar con grupos organizados distintos de los de las empresas en el país rico, grupos cuyos intereses, valores y preferencias trascienden de los intereses comerciales de determinados factores mercantiles. Si esos grupos tienen un poder político significativo, esta actuación puede cambiar la dinámica de la negociación en su conjunto, incluido en lo que respecta a las cuestiones de acceso al mercado. En los Estados Unidos y la Unión Europea, los sindicatos y los políticos prolaborales son algunos de estos grupos, ya que tienen un poder político

considerable y sus intereses difieren a veces de forma sustancial de los de la empresa. Dependiendo del sector y de la organización prolaboral particular de que se trate, los intereses de los países en desarrollo pudieran alinearse mucho más de cerca con los intereses de la mano de obra que con los intereses comerciales del país rico.

Hasta ahora, la mayoría de los sindicatos del norte se han opuesto a un libre comercio sin trabas. También se han opuesto a determinados acuerdos comerciales debido a que no se incluyeron los derechos de mano de obra. Algunos acuerdos, sin embargo, han salido mejor parados. La Federación Norteamericana de Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) apoyaron el Acuerdo de Libre Comercio de los Estados Unidos-Jordania y ha indicado que apoyará los pactos de libre comercio con Chile y Singapur, siempre y cuando se incluyan disposiciones laborales adecuadas. Además, las posturas de los sindicatos del norte han cambiado, especialmente desde Seattle, donde sorprendió que muchos países en desarrollo reaccionaran negativamente frente a ellos.

La agricultura es un sector para el que la mayoría de los países en desarrollo han buscado mayor acceso al mercado. También se han opuesto a las subvenciones de los países ricos a los productores agrícolas, ya que las subvenciones abaratan los precios mundiales de los productos básicos en los que los países en desarrollo deberían tener una ventaja comparativa natural. El mundo en desarrollo ha



tenido un éxito muy limitado hasta la fecha en alcanzar sus metas en este sector. La mayoría de los sindicatos no han abordado todavía el reto de adoptar una postura en pro de los pobres y del desarrollo en esa cuestión. Sin embargo, algunos de ellos, entre los que figura la federación laboral alemana DGB, han pedido ya la eliminación de las subvenciones a las exportaciones de los países desarrollados y de las subvenciones nacionales distorsionantes del comercio que perjudican a las exportaciones de los países en desarrollo. Otros sindicatos del norte deberían seguir su ejemplo. Las posibilidades de aumentar la prosperidad global y la justicia social redundan en su propio interés de largo plazo. Ayudaría a promover solidaridad global entre los pobres y los trabajadores. Una actuación de un país en desarrollo en un contexto bilateral o del G-77 en un foro multilateral, obligaría a los sindicatos a confrontar esta cuestión, con gran probabilidad de obtener su apoyo.

Las importaciones de productos textiles y prendas de vestir representan un caso intermedio en el que hay aún empleados sindicales en los Estados Unidos y la Unión Europea que se consideran amenazados por las importaciones. Pero un precedente indica que un compromiso serio de un país en desarrollo de elevar sus propias normas laborales como parte de un pacto comercial convencerá a los sindicatos. UNITE, el sindicato de textiles y prendas de vestir de los Estados Unidos, apoyó el acuerdo de textiles entre los Estados Unidos y Cambodia. Esta fue la primera vez que un

sindicato había apoyado un pacto comercial y lo hizo porque estaban incluidas condiciones laborales. UNITE ha participado con los sindicatos camboyanos y el gobierno de Cambodia durante las negociaciones y la ejecución del convenio. Un enfoque similar probablemente encuentre apoyo entre los sindicatos en el campo de la electrónica, el calzado y algunas otras industrias. Los sindicatos del sector público de los Estados Unidos y la Unión Europea también pueden ser persuadidos de apoyar ciertos aspectos de las negociaciones comerciales tomando como base su impulso de solidaridad global. Los sindicatos de maestros, por ejemplo, han apoyado los esfuerzos de los países en desarrollo por poner fin al trabajo infantil, mientras que los sindicatos del sector de servicios apoyan las políticas de desarrollo que subrayan la educación y la atención de salud para los pobres. Los países en desarrollo están bien situados para obtener ventajas buscando su apoyo.

Ciertamente, hay sectores en los que es poco probable que algunos sindicatos de países ricos apoyen la liberalización del comercio, aún con países en desarrollo favorables a la mano de obra. El acero es un ejemplo evidente. Es importante para los países en desarrollo desagregar esta cuestión sobre una base sectorial y evaluar cuál de sus productos e industrias pudieran beneficiarse de un apoyo prolaboral en los países ricos. En resumidas cuentas, parece probable que la mayoría de los productos de gran interés para los países en desarrollo se beneficien de tal estrategia. ■

## **LAS NUEVAS ESTRATEGIAS NO PUEDEN ESPERAR**

¿Por qué volver a analizar la cuestión de vincular el comercio y la mano de obra cuando ha resultado ser un tema tan contencioso en años recientes? La razón es la de que es mucho lo que está en juego. Han de hallarse formas de permitir a los países en desarrollo y a la mayoría de sus ciudadanos beneficiarse de la integración económica global. Las actuales políticas de desarrollo y comercio no han producido gran progreso en reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Las cifras sobre pobreza del

*Las condiciones del comercio están empeorando para los países en desarrollo, y el valor de sus exportaciones desciende en relación con el valor de sus importaciones.*

Banco Mundial indican que el número de personas que viven en la pobreza (definidas como las que viven con menos de US\$2 por día) ha aumentado al nivel global a través de los últimos 15 años y está aumentando en la mayoría de las regiones en desarrollo del mundo. La desigualdad ha aumentado tanto dentro de la mayoría de los países en desarrollo como a nivel global. El Director General entrante de la Organización Mundial del Comercio (OMC) Supachai Panitchpakdi y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) han advertido que las condiciones del comercio están empeorando para los países en desarrollo, y que el valor de sus exportaciones desciende en relación con el valor de sus importaciones. Esto ha ocurrido a pesar de que la composición de sus exportaciones se ha apartado constantemente de las materias primas y se ha aproximado a los bienes

manufacturados en el curso de las dos últimas décadas. Teóricamente, este desvío en la escala de producción debería mejorar las condiciones del comercio de los países en desarrollo y los ingresos generales de su población. Sin embargo, los procesos de fabricación se han concentrado en puestos de trabajo de baja calificación en los que productores y compradores globales sumamente móviles han podido reducir los costos de la mano de obra a niveles extremadamente bajos confrontando a un país en desarrollo con otro. Así pues, el movimiento en los artículos fabricados no ha producido el incremento de los ingresos que siempre se observó en anteriores países industrializantes.

No hay razón para sorprenderse con estos resultados cuando examinamos la orientación dada a las actuales políticas de desarrollo y comercio y su impacto sobre la pobreza y la justicia social. Muchas de las recetas actuales de políticas de desarrollo conducen directamente a un mayor desempleo lo que a su vez aumenta la pobreza y la falta de igualdad. Por ejemplo, la privatización de las empresas propiedad del estado y las reducciones fiscales están encaminadas explícitamente a reducir la nómina. Los despidos ocurren característicamente en ausencia de seguro de desempleo u otras redes de seguridad social. Existen pocos programas, si acaso alguno, concebido para ayudar sistemáticamente a los pobres a salir de la pobreza y entrar en el mercado laboral o para ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar un nuevo puesto de trabajo. La imposición progresiva o incluso el cobro de impuestos inadecuados son raros, aunque ésta es una condición *sine qua non* para que los gobiernos puedan generar los fondos necesarios para programas sociales que puedan facilitar el ajuste estructural sin aumentar la pobreza y ampliar la desigualdad en el ingreso.

En lo que respecta al comercio, la receta normativa ha sido la de liberalizar rápidamente, incluso unilateralmente. Muchos

países en desarrollo han desaprovechado, por tanto, la oportunidad de obtener importantes concesiones a cambio de abrir sus mercados. Se les ha hecho firmar pactos comerciales sin la debida reflexión –infundiéndoles el miedo de ser excluidos totalmente– en los que las condiciones del comercio benefician a sus socios comerciales ricos mucho más que a ellos mismos.

No hay razón para pensar que la liberalización del comercio de por sí paliará la pobreza o conducirá a una amplia distribución de las ganancias procedentes del comercio. La evidencia empírica indica que dichos resultados son más la excepción que la regla. Sin embargo, pueden incorporarse disposiciones en los convenios comerciales que promuevan resultados más favorables para la distribución del ingreso y para paliar la pobreza. Las protecciones de los derechos de los trabajadores y las normas laborales básicas son sólo algunas de estas disposiciones. Pueden mejorar las normas y las instituciones que determinan el equilibrio de derechos y poder entre las empresas y los trabajadores, lo que conduce a un mejor resultado distributivo. Pero, en vez de ello, la mayoría de los pactos de comercio e inversión existentes han instituido protecciones complejas para los inversionistas/empleadores extranjeros pero no han establecido nada para los trabajadores de los países en desarrollo. El desequilibrio de las reglas escritas en los convenios comerciales ha agravado el sesgo del poder de negociación que existe entre los propietarios móviles de capital y los trabajadores inmóviles que les proporcionan la mano de obra.

La continua imposibilidad de las estrategias de desarrollo y comerciales de ayudar a los trabajadores y a los pobres socavará la viabilidad de cada gobierno y retrasará la integración económica internacional, con los consiguientes peligros para la prosperidad y seguridad internacionales.

## ¿ES LA PACIENCIA UNA VIRTUD?

Algunos economistas especializados en desarrollo defienden los malos resultados de las políticas actuales alegando que sólo se ha logrado la primera generación de reformas y que la segunda generación abordará los temas de la pobreza, la justicia social y los términos del comercio en los países en desarrollo. En esta perspectiva, la primera generación se ha concentrado en reemplazar los mecanismos del mercado por actividades propiedad del estado o dirigidas por éste, que han permitido el acceso de inversionistas extranjeros a sectores que les estaban cerrados y que han desmantelado las barreras comerciales. Una segunda generación de reformas abordaría entonces la reforma fiscal, el acceso a la atención de salud, la educación, entre otras cuestiones. Una “ronda dedicada al desarrollo” de las negociaciones comerciales mejoraría los términos del comercio.

El problema de esta noción de secuencia es que la primera generación de reformas beneficia a los actores nacionales e internacionales que poseen capital y que tienen acceso bien organizado al poder. Estas reformas son relativamente fáciles de realizar, precisamente porque los poderosos intereses creados las apoyan y se benefician de ellas. La segunda generación de reformas, que beneficiaría a las clases trabajadoras pobres y casi pobres, redistribuiría el ingreso transfiriéndolo de los poderosos a los menos adinerados y menos organizados. En la práctica, esto significa que la segunda generación de reformas simplemente no se lleva a cabo. De hecho, la mejor manera de poner en práctica las políticas favorables a los pobres y a la justicia social no radica en colocarlas en secuencia sino en incluirlas en un paquete que incluya cambios económicos que apoyen los poderosos. El progreso para los trabajadores y los pobres puede alcanzarse como un elemento que compense los cambios que desean los ricos y poderosos, tales como la liberalización del comercio y la inversión.

*La mejor manera de poner en práctica las políticas favorables a los pobres y a la justicia social no radica en colocarlas en secuencia sino en incluirlas en un paquete que incluya cambios económicos que apoyen los poderosos.*

Para los gobiernos de los países en desarrollo que se preocupan de reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, ha llegado el momento de considerar políticas que tienen posibilidades de resolver la pobreza y la desigualdad directamente, sin mayor retraso. El fortalecimiento de los derechos básicos de los trabajadores mediante cláusulas laborales en los convenios comerciales es una de las formas más prometedoras a este respecto, porque directamente mejora la política hacia los pobres y mejora los mecanismos de distribución del ingreso. A cambio de estas reformas en pro de los trabajadores, los productores y los inversionistas obtienen acceso al mercado.

## **NUEVAS OPORTUNIDADES DE PROGRESO**

Recientes acontecimientos en los Estados Unidos y la Unión Europea indican que esta trayectoria normativa está ahora al alcance de los países en desarrollo que la buscan. En los Estados Unidos, el Congreso acaba de otorgar poder al presidente para negociar nuevos convenios comerciales a través de los tres próximos años al amparo de un proceso expedito de aprobación “rápida”. Sin embargo, el Congreso fijó como principal objetivo de negociación que los Estados Unidos recibiese acuerdo de sus aliados comerciales pretendidos en el sentido de que harán cumplir eficazmente sus leyes laborales y evitarán reducir los derechos de los

trabajadores. Este enfoque había sido aplicado ya en el Convenio de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania negociado en el año 2000. La nueva ley exige básicamente que el representante comercial de los Estados Unidos siga este modelo en negociaciones comerciales futuras.

La Unión Europea también ha fortalecido su vinculación entre el comercio y la mano de obra. En enero de 2002, la Unión Europea mejoró su Plan Generalizado de Preferencias (PGP) para los países en desarrollo duplicando las reducciones arancelarias a disposición de los países que aseguran respeto de las normas laborales básicas. Con el nuevo plan, las tarifas que se aplicarían de otra forma bajo la Organización Mundial del Comercio en una amplia gama de productos se reducirían en 7 por ciento para los países que solicitan este beneficio y cumplen criterios internacionales de derechos de la mano de obra. Considérese esta cifra con el 3,5 por ciento de reducción para los países cuyas prácticas laborales no los habilitan. El nuevo plan de la Unión Europea también estipula que todos los beneficios arancelarios del PGP pueden denegarse a los países que cometen “graves y sistémicas” infracciones de las normas laborales básicas. Esto incluye el beneficio estándar de PGP del 3,5 por ciento, así como el acceso libre de aranceles para productos de los países menos desarrollados al amparo del programa “todo salvo armamentos”. Las reducciones arancelarias de PGP de la Unión Europea abarcan ahora cierto número de productos sensibles, entre ellos, los textiles y los productos agrícolas que son importantes para los países en desarrollo. Para muchos países en desarrollo, el plan estipula el único acceso preferencial al mercado de la Unión Europea. La duplicación de la reducción arancelaria proporciona un incentivo considerable para que los países soliciten acogerse al régimen especial de preferencias de normas laborales.

En un acontecimiento conexo, los estados miembros de la Unión Europea acordaron en fecha reciente buscar formas de

promover las normas laborales mediante acuerdos comerciales bilaterales y regionales que serán negociados a través de meses y años venideros. Esta cuestión debería figurar en la agenda de las negociaciones lanzadas en el mes de septiembre de 2002 entre la Unión Europea y el Grupo de Estados Africanos, Caribeños y del Pacífico (ACP). El marco de esas negociaciones, el Convenio de Asociación ACP-UE firmado en Cotonou en junio de 2000, ya incluye compromisos generales para respetar las normas laborales básicas. Los países miembros del ACP, no obstante, podrían negociar ventajas adicionales a cambio de compromisos más sólidos con respecto a los derechos de los trabajadores en los “acuerdos de asociación económica” que se negociarán. También podrían tratar de buscar ayuda técnica y financiera adicional de la Unión Europea para mejoras en los derechos laborales. Los estados miembros del ACP probablemente hallarían apoyo para dichas actividades entre los muchos estados miembros de la Unión Europea. Por ejemplo, la Comisión de Globalización de la Bundestag alemana emitió en fecha reciente un informe por el que instaba que los derechos laborales se incluyesen en un convenio comercial. Los parlamentarios y miembros de los gremios del ACP podrían fortalecer este apoyo participando con sus contrapartes. Los países en desarrollo distintos de los miembros de ACP también podrían tratar de aplicar esta estrategia en las negociaciones comerciales con la Unión Europea.

*Los países en desarrollo se hallan en una buena posición para alcanzar “economías de escala” mediante la ejecución de buenas políticas laborales en la actualidad.*

Otro acontecimiento propicio acaecido en años recientes es el de que cierto número de empresas privadas, que operan a nivel global, han adoptado códigos de conducta con respecto a las normas laborales. Esta sensibilidad a las condiciones laborales emana de presión del público y de los consumidores en los países de origen de las empresas. En muchos casos, los códigos de conducta se refieren a las mismas normas laborales tratadas en esta ponencia o están muy de acuerdo con dichos derechos básicos de los trabajadores. Estas empresas verifican a menudo el cumplimiento de estos códigos mediante organizaciones independientes de vigilancia que pueden dar credibilidad y transparencia a distancia a la supervisión del comportamiento empresarial en mercados laborales extensos. Estas empresas y organizaciones de vigilancia pueden actuar como puntos de referencia, estableciendo tendencias o como catalizadoras para otros empleadores en los países en desarrollo. Los gobiernos de los países en desarrollo deberían promover esfuerzos creíbles al respecto e indican a otras empresas el camino de estas demostraciones de buena práctica como forma de reforzar su propia actividad de ejecución.

Estas decisiones normativas y tendencias recientes en los países ricos significan que los países en desarrollo desearios de obtener una ganancia doble de las buenas prácticas laborales y un acceso mejorado para sus productos a los mercados de los países ricos ahora tienen más influencia para hacerlo. Dadas las múltiples oportunidades que existen en los Estados Unidos y en la Unión Europea y con los empleadores y compradores privados preocupados acerca de su reputación, los países en desarrollo se hallan en una buena posición para alcanzar “economías de escala” mediante la ejecución de buenas políticas laborales en la actualidad. Los países que ya respetan los derechos básicos de los trabajadores deberían tratar de obtener agresivamente los beneficios de estas

oportunidades. Estrategias gubernamentales eficaces en estos países formularán planes que les permitan ponerse en primera línea para aprovechar la serie de beneficios inesperados del desarrollo. Para los países que han tenido dificultades en hacer cumplir los derechos laborales, las ventajas que pueden obtener al hacerlo ahora deberían facilitar un poco la alineación de intereses de los empleadores del sector privado con los del gobierno a fin de progresar en esta área.

### **¿POR QUÉ SE HAN RESISTIDO LOS PAÍSES EN DESARROLLO A ESTA VINCULACIÓN?**

En los debates de las reuniones ministeriales de la Organización Mundial del Comercio y otros encuentros, sólo unos cuantos países en desarrollo han presentado una oposición manifiesta a la vinculación entre el comercio y la mano de obra. Pero otros miembros del G-77 han dado su acuerdo con su silencio. Los opositores de las normas laborales en los convenios comerciales arguyen principalmente que los países ricos podrían utilizar dichas disposiciones para fines proteccionistas. De acuerdo con esta razón fundamental, las industrias en los países desarrollados que tienen salarios más elevados tratarían de evitar la entrada en sus mercados de los productos de los países en desarrollo competidores arguyendo que éstos no han protegido las normas laborales básicas. Esta defensa, si bien se cita de forma generalizada, sucumbe a un escrutinio.

La mayoría de los productos manufacturados de los países en desarrollo no compiten con productos de países industrializados. Los productores de textiles, prendas de vestir, calzado, aparatos electrónicos y juguetes han desistido ya de países de elevados salarios a países de bajos salarios, excepto unos cuantos artículos especiales caros. La competición para producir la mayoría de los productos en estas industrias se produce entre los propios países en desarrollo. Así pues, un convenio

comercial que exige respetar los derechos de los trabajadores protegerá a un país en desarrollo que opte por aplicar dichos derechos de ser desplazado por países deficientemente gobernados que no protegen esos derechos de sus ciudadanos.

*La vinculación del comercio y la mano de obra no es terra incognita para los países en desarrollo. Es un terreno en el que la mayoría han tenido gran experiencia mediante el régimen del Plan Generalizado de Preferencias (PGP) y donde la experiencia ha sido leal y ventajosa para ellos.*

El examen de la experiencia histórica al amparo de los acuerdos comerciales pro mano de obra exponen una segunda falla en el argumento proteccionista. En estos acuerdos, la determinación de si una parte ha incumplido los compromisos laborales la efectúa un grupo internacional neutro de resolución de controversias, de forma similar a otras controversias comerciales. Los acuerdos de libre comercio existentes con disposiciones sobre mano de obra, tales como el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania, evitan que una parte emprenda acción basada en normas laborales sin determinación previa de los miembros de un grupo neutro. Así pues, el potencial de abuso se limita de la misma forma para las disposiciones laborales que para otras controversias comerciales. El mismo enfoque de resolución de controversias supranacional, neutro y basado en las normas que la comunidad mundial ha concebido para hacer frente a otras disputas comerciales se aplica en estos casos también. Algunos convenios comerciales que incluyen

disposiciones laborales exigen que los miembros del grupo neutro impongan multas en vez de permitir sanciones comerciales, si se encuentran infracciones. Entre los ejemplos figuran el Acuerdo Norteamericano sobre Cooperación Laboral (parte del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio) y el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Chile. En estos acuerdos, sólo si un país se niega a pagar dicha multa pueden cancelarse sus beneficios comerciales y, entonces, sólo en el grado necesario para cobrar la multa. Así pues, un país al que se le acuse de dejar de proteger los derechos laborales tiene control completo y definitivo sobre si puede imponerse un arancel simplemente cumpliendo con la determinación de un grupo neutro de resolución de controversias.

También existe un cúmulo de pruebas empíricas que los escépticos pueden examinar para determinar si el proteccionismo ha ocurrido realmente como resultado de la vinculación entre el comercio y la mano de obra. Ese cúmulo de evidencia proviene de 18 años de experiencia con el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos (PGP) que requiere que los países en desarrollo respeten normas laborales básicas como condición para obtener preferencias arancelarias. Existe también experiencia con las disposiciones laborales más nuevas de PGP de la Unión Europea, ocho años de experiencia con el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica, cinco años de experiencia con el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Canadá, y experiencia más corta con los convenios comerciales más recientes de los Estados Unidos y los programas de preferencias que exigen respeto de las normas laborales básicas, tales como el Convenio de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania, el Convenio de Textiles entre los Estados Unidos y Camboya, la Ley de Crecimiento y Oportunidades de África, y la Ley de Asociación Comercial para la Cuenca del Caribe. Un análisis de los casos en los que han surgido reclamaciones acerca de infracciones

de los derechos laborales en virtud de estos programas no muestra evidencia de proteccionismo alguno –bien en la naturaleza de la acusación, en el proceso de investigación del problema, en la naturaleza del remedio o en el tratamiento final de los casos. Es importante advertir que, con respecto al programa PGP de los Estados Unidos, casi todos los países en desarrollo han solicitado y han recibido preferencias comerciales unilaterales mediante acuerdo de responder por dicho respeto de los derechos de los trabajadores. Sólo en los casos más manifiestos han perdido algunos países dichos beneficios. Ninguno de los países que perdió los beneficios declaró que la acción fue motivada por razones proteccionistas ni puede hallarse vestigios de motivo proteccionista o beneficio discernible en dichos casos. Así pues, la vinculación del comercio y la mano de obra no es terra incognita para los países en desarrollo. Es un terreno en el que la mayoría han tenido gran experiencia mediante el régimen de PGP y donde la experiencia ha sido leal y ventajosa para ellos.

Esto no equivale a negar que el proteccionismo sea un riesgo –y una realidad– del sistema comercial global. Sin embargo, el proteccionismo se ha ejercido no mediante las vinculaciones entre el comercio y la mano de obra sino más bien mediante mecanismos tales como los de antidumping, salvaguardas y derechos compensatorios, aplicados tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo. La preocupación sobre el proteccionismo debería enfocarse en los mecanismos ofensores, no utilizarse como excusa contra una vinculación constructiva de dos políticas complementarias: acceso mejorado al mercado y apoyo a los derechos de los trabajadores.

Otro argumento presentado por algunos miembros del G-77 contra la inclusión de los derechos de los trabajadores en los acuerdos comerciales es el de que dichas disposiciones no se extienden a los trabajadores más explotados, aquellos que se

hallan en los sectores carentes de comercialización y extraoficiales. Ese argumento no se resiste al escrutinio como tampoco lo hace el del supuesto proteccionismo. Los sectores no cotizados no presentan condiciones de explotación mayor que los sectores cotizados propiamente dichos. Los salarios y las condiciones de trabajo dependen de la estructura del mercado de la industria particular de que se trate, así como de la oferta y demanda en general en el mercado laboral pertinente y de las aptitudes en cuestión. Por otro lado, los sectores informales presentan característicamente sueldos y condiciones de empleo peores que los sectores formales, pero esto rara vez ocurre cuando se comparan con los sectores formales no cotizados y cotizados. El que las disposiciones laborales en los convenios comerciales no lleguen al sector informal difícilmente es un argumento para dejar de tratar de mejorar esas partes de la economía y el mercado laboral donde el comercio puede tener un efecto positivo sobre las condiciones. Además, supone un criterio estático de los mercados laborales, ignorando el efecto dinámico que los niveles de vida en alza de los sectores comercializados principales pueden tener en elevar los sectores estándar más bajos a través de los mecanismos de oferta y demanda del mercado laboral.

## **POLÍTICAS DE EGOÍSMO NACIONAL EN EL MUNDO EN DESARROLLO**

El hecho de que los argumentos contra vincular el comercio y la mano de obra no resistan a un escrutinio no es sorprendente porque las reivindicaciones han sido siempre falsas. Francamente, la oposición más fuerte a dicha vinculación ha provenido de países en los que hay grandes abusos de los derechos de los trabajadores –por las empresas nacionales, los inversionistas extranjeros o ambos. Dichos

países se resisten a la vinculación ya que no saldrían beneficiados bajo un régimen que les hiciera responsables. Estos países –o intereses poderosos dentro de los países– no desean ser comparados con otros países en desarrollo que, al mismo nivel de desarrollo económico, tienen mejores leyes laborales y mejor predominio de la ley. En otros casos, la resistencia a vincular el comercio y la mano de obra proviene de gobiernos de países en desarrollo que no son especialmente democráticos o transparentes. En cualquier caso, los gobiernos que conducen esta embestida no representan eficazmente los intereses de la gran mayoría de sus propias poblaciones, a saber, los trabajadores y los pobres (véase el recuadro 2)

Lamentablemente, la fuerte resistencia de un puñado de gobiernos de países en desarrollo a la vinculación entre el comercio y la mano de obra ha tenido hasta ahora dos efectos adversos sobre la postura de otros gobiernos de países en desarrollo. En primer lugar, les ha silenciado en el debate multilateral del comercio y la mano de obra y ha permitido a unos cuantos países bloquear una vía prometedora para el progreso. Segundo, y lo que es más sombrío, ha minado la capacidad de países en desarrollo bien gobernados de proteger a sus trabajadores, mejorar las condiciones de trabajo y reducir la pobreza. Un mercado regional o global competitivo sin normas laborales mínimas convenidas permite a los países con las peores políticas, la peor ejecución de normas y las peores condiciones de trabajo en establecer el límite de la competencia en las inversiones y la producción global. Así pues, el debate aparentemente abstracto sobre la vinculación del comercio y la mano de obra en las reuniones ministeriales de la Organización Mundial del Comercio y en otros foros ha encubierto una estrategia de egoísmo nacional en la arena del mundo en desarrollo.



---

## RECUADRO 2

### **Papel que desempeñan prolaboral los intereses especiales en la resistencia de los países en desarrollo a las políticas laborales progresistas**

Una de las razones por las que algunos países en desarrollo se resisten a adoptar buenas políticas laborales es la de que los empresarios políticamente poderosos se benefician de explotar a los trabajadores más allá de lo que permiten las normas internacionales. Estos intereses antilaborales poderosos “convencen” a sus gobiernos de que se opongan a las condiciones prolaborales en las negociaciones comerciales internacionales. El reto en estos casos consiste en convencer a los elementos más modernos de la comunidad empresarial de que los sectores contrarios les están frenando. La esperanza de tener mayor acceso a los mercados ricos si se acatan normas laborales internacionales mínimas enmarca los intereses de los sectores exportadores dentro de los de las autoridades gubernamentales que desean mejorar las condiciones laborales y promover el comercio.

Los sectores que pueden salir ganando con los convenios comerciales pueden no acoger

con entusiasmo el vínculo entre el comercio y el trabajo, pero a menudo lo apoyan implícitamente. Esto genera una cuña para la exportación entre los distintos grupos de empresarios en el ámbito de la política laboral y comercial, quitando así presión a los gobiernos y creando quizás espacio político suficiente para adoptar la estrategia propuesta en este documento. Muchos empresarios de los países en desarrollo están empezando a reevaluar por cuenta propia su postura respecto del comercio y del trabajo. Frente a la creciente competencia de China, estos productores comprenden que ya no pueden competir en el plano de los salarios bajos únicamente. El dejarse arrebatar pedidos e inversión por China ha llevado a algunos empresarios a preguntarse si no deberían buscar acceso al mercado o un segmento especializado del mercado entre los compradores basándose en buenas condiciones laborales. Dichas estrategias se están debatiendo actualmente en países tales como Vietnam y Sri Lanka. ■

---

## **NUEVAS AMENAZAS Y NUEVAS OPORTUNIDADES**

El acceso de China a la Organización Mundial del Comercio y el abandono paulatino del Convenio sobre los Textiles y el Vestido (ATC, por su sigla en inglés) a fines de 2004 están acorralando rápidamente a otros países en desarrollo. Como miembro de la Organización Mundial del Comercio, China goza ahora de condición de país más favorecido y, con su extenso fondo de mano de obra barata, podrá vender más barato con el tiempo a otros países en desarrollo en los productos de alta densidad de mano de obra. En los sectores de los textiles y prendas de vestir, sólo el sistema de cuotas del ATC

protege actualmente a otros países en desarrollo contra el embate completo de la competencia china. Cada vez más, una estrategia de bajos salarios y bajas normas no funcionará para otros países en desarrollo debido a que los salarios chinos son aún más bajos.

Los gobiernos de los países en desarrollo que están seriamente preocupados acerca de reducir la pobreza y la desigualdad en el ingreso tendrán que apartarse de la posición actual del G-77 contra la vinculación del comercio y las normas de la mano de obra.

Tendrán que buscar convenios comerciales bilaterales y regionales que les den un mayor acceso a los mercados ricos basándose en su

compromiso de proteger los derechos de los trabajadores y las condiciones de trabajo. Como alternativa, el propio interés de China podría persuadirles de dirigir o unirse a una iniciativa de los países en desarrollo encaminada a establecer un convenio global que requiera respeto de las normas básicas de trabajo. La construcción de dicha plataforma global bajo normas laborales eliminaría la opción al alcance de los inversionistas, productores y compradores internacionales y nacionales de tratar a los trabajadores de forma inaceptable según a las normas globales. Esto mejoraría los términos del comercio para todos los países en desarrollo, incluida China.

La estrategia óptima –en términos de beneficio máximo para el mundo en desarrollo en su conjunto– combinaría estos dos enfoques. Los de los países en desarrollo que actualmente aseguran buenas normas laborales aspirarían a convenios bilaterales o plurilaterales con los Estados Unidos y la Unión Europea para obtener ventajas en el mercado a corto plazo, mientras que se unirían a China y a otros países miembros del G-77 para construir una plataforma global a favor de normas laborales a plazo medio, trabajando por conducto de la Organización Mundial del Comercio, la OIT y otras instituciones multilaterales pertinentes.

## *II: Los Derechos Básicos de los Trabajadores Promueven el Desarrollo*

**N**os hemos concentrado en cómo los países en desarrollo pueden ganar aprovechando su respeto por los derechos laborales para obtener ventajas comerciales. Pero la segunda mitad de esta estrategia en la que ganarían todas las partes es igualmente importante. Se fundamenta en el aporte directo que cada una de las normas laborales básicas efectúa a la reducción de la pobreza, a una distribución más equitativa del ingreso, a un reparto más amplio de las ganancias obtenidas con el comercio o a otras metas de desarrollo de corto, mediano y largo plazos.

Hay cuatro derechos laborales “básicos” que prácticamente todos los países en el mundo han convenido en considerar derechos humanos fundamentales que deberían otorgarse a todos los trabajadores, independientemente del nivel económico de desarrollo de su país. Estos derechos son la libertad de asociación y el derecho a negociar colectivamente, la eliminación del trabajo forzado y la no discriminación en el empleo y la no utilización de los niños en el trabajo, especialmente el trabajo peligroso o degradante. Es la ejecución de las leyes relacionadas con estos derechos básicos lo que los países desarrollados han propuesto incluir como una obligación en los convenios comerciales.

### **EL DERECHO A ORGANIZARSE Y NEGOCIAR**

La libertad de asociación y el derecho a negociar colectivamente son derechos habilitadores que dan a los trabajadores las

oportunidades necesarias para influir en las decisiones acerca de sus condiciones de trabajo, salarios y otras condiciones de empleo. Al organizarse en sindicatos, los trabajadores aumentan su fuerza relativa en la relación del empleo y, como resultado, pueden obtener una proporción mayor de las ganancias procedentes de la eficiencia que ayudan a producir. La negociación colectiva en relación con la distribución de las utilidades entre las empresas y los trabajadores es uno de los mecanismos más directos que existen en las economías de mercado para lograr una distribución más equitativa del ingreso. Los sindicatos también sirven como reserva in situ para gobiernos muy diluidos con el fin de asegurar que las empresas cumplan con las leyes laborales pertinentes.

Más allá de su papel directo en la negociación y ejecución de los contratos y leyes colectivos, los sindicatos también desempeñan un papel en los procesos políticos y legislativos, abogando por políticas que benefician a los pobres y los casi pobres, incluyendo leyes laborales más fuertes, redes de seguridad social, y servicios públicos. En muchos países, los sindicatos han sido los principales actores detrás de los programas de reducción de la pobreza concentrados en determinados grupos, los salarios mínimos, la educación pública universal y el acceso equitativo a la atención sanitaria. El apoyo sindical a tales programas descansa en una poderosa combinación de interés propio y altruismo. Los miembros de los sindicatos incluyen a los pobres y a las personas casi pobres y, al propio tiempo, la existencia que un extenso fondo de posibles trabajadores

desesperados ejerce una presión descendente en el lado de la oferta de los salarios en general. El altruismo emana de la propia naturaleza de los sindicatos, que deben su existencia y fortaleza a la solidaridad entre los trabajadores. Esto no quiere decir que los sindicatos sean inmunes a comportamiento egoísta e incluso a la corrupción, más que otras instituciones de la sociedad tales como los partidos políticos, los grupos religiosos o las organizaciones no gubernamentales. Pero el marco legal apropiado puede reducir al mínimo tales riesgos y hacer frente a las infracciones. La clave en el caso de los sindicatos es dar a los miembros ordinarios del sindicato un control significativo de sus sindicatos, incluido el poder de cambiar de líderes y someter a votación la aceptación o rechazo de acuerdos y huelgas conseguidas en negociación colectiva.

*Los sindicatos también sirven como reserva in situ para gobiernos muy diluidos con el fin de asegurar que las empresas cumplan con las leyes laborales pertinentes.*

Los detractores de los sindicatos indican a la posibilidad de que los sindicatos tratarán de compartir la “renta” en industrias que no son plenamente competitivas. Algunos detractores tratan de dar a entender que los sindicatos desvían de esta forma recursos de los pobres. La existencia de sindicatos, sin embargo, no crea estructuras de mercado que permitan rentas, ni la ausencia de sindicatos crea mercados perfectamente competitivos. En los casos en los que el poder monopolista u oligopolista produce mercados de productos, se requiere una reforma o regulación directa de los mercados de productos. Los sindicatos debilitados no harán nada por reformar dichas estructuras de la industria o mercados de productos y en

realidad conducirán a desigualdades aún mayores en la distribución del ingreso a medida que los monopolistas u oligopolistas, se embolsan todos los ingresos disponibles.

## **MANO DE OBRA FORZADA**

La libertad de mano de obra forzada es el segundo derecho laboral básico universalmente convenido. Es instructivo recordar que la primera batalla del mundo sobre las normas laborales fundamentales –la lucha por eliminar la mano de obra forzada en forma de esclavitud– se ganó hace sólo un siglo. Esa lucha se libró sobre terreno moral, económico y de desarrollo, al igual que el debate sobre las normas laborales básicas se lleva a cabo hoy día. La esclavitud de las fuerzas de trabajo de los países en desarrollo por los empresarios de los países desarrollados para utilizarla en industrias de alta densidad en mano de obra se justificó en el siglo XIX con muchos de los mismos argumentos que se adelantan hoy para defender la mano de obra en cautiverio, la mano de obra infantil forzada y otras infracciones de las normas laborales básicas. Esto incluye el argumento de que los esclavizados afrontarían incluso alternativas peores si no se les vendiera como esclavos (hoy léase mano de obra esclavizada o en cautiverio). Esto ignora por supuesto el hecho de que no se necesitaría fuerza si dicha mano de obra fuese la mejor alternativa disponible para los trabajadores en cuestión.

Desde un punto de vista económico, la mano de obra forzada retrasa el desarrollo ya que mantiene el capital en industrias premodernas que no podrían sobrevivir sin él, sacrificando así la asignación eficiente de recursos de capital escasos. La mano de obra forzada con niños, que los mantiene fuera de la escuela, distorsiona no sólo el desarrollo actual sino también sacrifica el desarrollo futuro del segmento afectado de la población, cuyo analfabetismo y falta de educación les condenará a una vida de pobreza. En los

casos en los que estas prácticas son generalizadas, como ocurre en partes del sur de Asia, pueden retrasar las tasas generales de crecimiento para toda una región o incluso países.

## **DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO**

La discriminación en el empleo significa la exclusión de los trabajadores de la fuerza laboral o de determinados puestos de trabajo por motivos de raza, género, religión, casta, etnicidad u otras razones. La exclusión resultante de trabajadores potencialmente productivos del empleo es una pérdida en el lado de la oferta para la economía. Además, atrinchera la pobreza entre los grupos excluidos y hace menos probable que los miembros de esos grupos inviertan en su propia educación y formación de aptitudes. En ambos casos, tiene un impacto negativo en el crecimiento económico y el desarrollo. La discriminación en el empleo también puede ocurrir cuando los trabajadores de grupos discriminados son contratados, pero con salarios más bajos o en condiciones de trabajo peores que las que se dan a otros trabajadores.

*Es instructivo recordar que la primera batalla del mundo sobre las normas laborales fundamentales –la lucha por eliminar la mano de obra forzada en forma de esclavitud– se ganó hace sólo un siglo.*

En los casos en los que ocurre dicha discriminación, reduce los salarios entre los miembros del grupo discriminado y puede aplicar presión hacia abajo sobre los salarios en general. Al permitir a las empresas contratar a trabajadores con sueldos de mercado menos que competitivos, la

discriminación puede atraer y mantener capital en sectores menos que productivos de una economía, ralentizando así la asignación eficiente de capital del que depende vitalmente el desarrollo.

La discriminación también puede permitir a las empresas desviar los costos de la asistencia social de sí mismos a la sociedad en general. Por ejemplo, si se permite a las empresas despedir a las mujeres que quedan embarazadas, tanto los costos médicos asociados con el nacimiento como la subsistencia para la madre y el niño serán sufragados por el estado o por la comunidad, en vez de por la empresa.

## **MANO DE OBRA INFANTIL**

Ahora es generalmente aceptado que la mano de obra infantil perjudica al desarrollo a medio y largo plazos en países donde prevalece, impidiendo la acumulación de capital humano que ocurre mediante la educación; retrasando el crecimiento de la productividad que depende de una fuerza laboral educada y saludable; y distorsionando la asignación de capital a sectores en los que se emplea la mano de obra infantil, que son menos eficientes que otros sectores. La única justificación de este empleo continuo de los niños es la de que el ingreso es esencial a corto plazo para asegurar la subsistencia de sí mismos y de sus familias. Sin embargo, la presencia de niños en el mercado laboral aumenta la oferta de trabajo y disminuye los salarios para todos, haciendo así más probable que las familias pobres necesiten enviar a sus hijos a trabajar, creando un círculo vicioso. El analfabetismo, la falta de aptitudes y la baja productividad que resultan de que los niños trabajen en vez de asistir a la escuela perpetúa entonces esta pobreza en generaciones posteriores. La solución de los países interesados en el desarrollo consiste en encontrar una forma de intervenir para romper este ciclo de pobreza. Han de hallarse formas para sacar a los niños del empleo y

ponerlos en la escuela, en vez de condenarlos a ellos y a sus familias a una pobreza aún más profunda a corto plazo.

Afortunadamente, se han elaborado cierto número de estrategias eficaces y relativamente poco costosas para alcanzar esta meta. Entrañan un enfoque polifacético, en el que los padres reciben un pequeño estipendio, aunque importante, por cada niño que mantienen en la escuela, tomando como base la asistencia real a la escuela; las escuelas se construyen más cerca de los núcleos de familias con hijos excluidos o el transporte a las escuelas se mejora; y, en los mejores modelos, los miembros adultos de la familia reciben ayuda para adquirir aptitudes adicionales o empleo, incrementando así la probabilidad de que los ingresos de la familia sean adecuados para mantener la matrícula escolar de los niños. Programas tales como éstos han sido financiados con cargo a los presupuestos públicos por algunos países en desarrollo, tales como Brasil y México, o por donantes internacionales a través de actividades tales como el Programa Internacional para Eliminación de la Mano de Obra Infantil de la OIT.

## **OTRAS NORMAS LABORALES**

Además de las normas laborales básicas que acabamos de tratar, Estados Unidos, en sus leyes laborales, añade un quinta categoría de derechos básicos de los trabajadores a los que se han descrito más arriba. Este es un requisito de “condiciones aceptables de trabajo con respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacionales”. Este “derecho de los trabajadores reconocido internacionalmente” ha formado parte adicionalmente de la ley comercial de los Estados Unidos desde 1984.

El requisito de condiciones estables de trabajo con respecto a los salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacionales ha sido juzgado en la práctica sobre la base de los resultados. No presupone

ninguna legislación o política en particular sino una mirada a los resultados reales para determinar si son aceptables, tomando como base las normas de decoro humano, el nivel económico de desarrollo y las condiciones locales. Al igual que otras normas laborales que tratamos más arriba, el requisito de condiciones aceptables de trabajo encaja con una buena política de desarrollo. Los salarios mínimos que no permiten una nutrición básica adecuada, alojamiento y la posibilidad de mantener a los niños en la escuela retrasará el desarrollo. Horas excesivas de trabajo requeridas por quienes ya están empleados representan una oportunidad perdida de colocar a los desempleados o a los trabajadores del sector informal a empleo formal. Condiciones de trabajo peligrosas que resultan en altos índices de mortalidad, mutilación, lesión y enfermedad son no sólo inaceptables desde el punto de vista del decoro humano sino que ascienden a subvenciones encubiertas para las empresas o industrias que toleran dichas condiciones, puesto que las personas y la sociedad se ven obligadas a absorber parte del costo verdadero de la producción de dichas empresas.

La lista de derechos de los trabajadores de los Estados Unidos ha sido utilizada por dieciocho años para determinar si un país en desarrollo reúne las condiciones para acceso preferencial unilateral a los mercados estadounidenses al amparo del programa PGP de los Estados Unidos, por lo que se ha obtenido una experiencia sustancial con el significado e interpretación de estos derechos, incluidas “condiciones aceptables de trabajo”. En fecha más reciente, esta lista ha sido incorporada en un convenio de libre comercio entre los Estados Unidos y Jordania. Una nueva legislación comercial por la que se otorga al presidente de los Estados Unidos autoridad para negociar convenios comerciales entre el presente y el año 2005 incluye un “objetivo de negociación de principios” en el sentido de que los negociadores estadounidenses obtengan compromisos de los socios comerciales de

que respetarán los derechos de los trabajadores como condición ejecutable de todos los convenios comerciales futuros.

## **DESARROLLO ECONÓMICO, DESARROLLO HUMANO Y DERECHOS HUMANOS**

Las normas laborales tratadas más arriba son tanto derechos humanos fundamentales como la base para una buena política de desarrollo. Con la excepción de la norma de “condiciones aceptables de trabajo” incluida por los Estados Unidos, todos estos derechos han sido reconocidos y aceptados como derechos humanos universales prácticamente por todos los países del mundo, tanto por conducto de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 de las Naciones Unidas como por la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de Trabajo de 1998 de la OIT. De acuerdo con estos convenios globales, estos derechos no podrán negarse, independientemente del nivel de desarrollo económico, porque son inherentes a los seres humanos. No dependen de gastos, sino más bien de la voluntad política, de liderazgo fundamentado en fuertes principios y de una cultura que requiere cumplimiento del predominio de la ley tanto por los fuertes como por los débiles.

Al propio tiempo, estos derechos también constituyen una buena política de desarrollo económico. Proporcionan cauces importantes y eficaces para una mejor distribución del ingreso dentro de las sociedades, para lograr traspasar la frontera productiva de un país mediante la plena utilización de los recursos humanos y para acumular capital humano con miras a futuro desarrollo, por medios tales como los de mantener a los niños fuera de la fuerza laboral y estudiando en las escuelas y mediante la protección de la vida y la salud de los trabajadores. Permiten a los trabajadores acumular paulatinamente suficiente ingreso

excedentario que les permita a ellos también ahorrar, y acrecentar el fondo de capital de la sociedad.

*Los derechos básicos de los trabajadores no dependen de gastos, sino más bien de la voluntad política, de liderazgo fundamentado en fuertes principios y de una cultura que requiere cumplimiento del predominio de la ley tanto por los fuertes como por los débiles.*

El logro de plena protección y disfrute de los derechos laborales fundamentales presenta retos difíciles para cualquier gobierno. Pero estos retos han sido abordados con eficacia por toda buena economía, ya que son elementos esenciales de un desarrollo de amplia base y del crecimiento económico, crecimiento que puede mantenerse mediante ahorros nacionales y demanda nacional y global. Los países europeos, los Estados Unidos y el Japón adoptaron todos ellos políticas de mercado de la mano de obra que incluyó el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores. Algunos países que se han desarrollado en fecha más reciente han seguido este enfoque también (véase el recuadro 3). Esta vasta experiencia ha producido gran abundancia de lecciones y mecanismos sobre cómo actuar en la aplicación de normas laborales básicas, lecciones que pueden adaptarse hoy a los países en desarrollo. Al propio tiempo, la comunidad internacional, por conducto de la OIT, ha acelerado el apoyo financiero, la asistencia técnica y la capacitación para ayudar a los países en desarrollo a efectuar un rápido progreso para hacer extensivo estos derechos a sus ciudadanos.

---

## RECUADRO 3

### Da Resultado?

Algunos países en desarrollo han adoptado políticas a favor de los pobres, de la justicia social y de los trabajadores como parte de estrategias de mercado globalizantes. Estos países alcanzaron algunas de las mejores marcas anotadas entre los países en desarrollo en su conjunto en términos de un crecimiento económico tanto rápido como sostenido y de progresos espectaculares en la eliminación de la pobreza. La estrategia de desarrollo se fundamentó en la promoción de las exportaciones con demanda de mano de obra, y en inversiones importantes en la educación y programas propiciadores de tasas de natalidad más bajas. Con salarios decorosos (fijados en algunos casos colectivamente por el gobierno, los sindicatos y la patronal) se logró distribuir los beneficios del comercio, ampliar la demanda nacional (de productos agrícolas inclusive) e incrementar paulatinamente el ahorro y la inversión por parte de las masas trabajadoras. Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, y Corea del Sur y Singapur, más recientemente, siguieron estas estrategias. En estos países, el acatamiento de la mayoría de las normas laborales básicas formó parte integrante de la estrategia de desarrollo, aun cuando los sindicatos estuvieron sometidos a un régimen represivo durante algunos años en Corea del Sur y limitados en Singapur.

En el caso de Corea del Sur, el empeño de los propios trabajadores, el cambio de liderazgo político y la presión externa aplicada como condición del ingreso como país miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) acabaron por predominar y se añadió una verdadera libertad de asociación como ingrediente de la acertada combinación de políticas. Este reconocimiento del papel de los sindicatos fue vital para el país en la forma de manejar los efectos financieros de la crisis financiera asiática de 1997-1998. Una comisión tripartita (gobierno, empresas y trabajadores)

negoció la distribución de costos y sacrificios requeridos para un reajuste estructural en respuesta a la crisis. Gracias a este mecanismo, el país logró resultados más rápidos, más justos y mejores que gran parte de los demás países afectados.

Singapur amplió constantemente el alcance de los derechos sindicales. En 1972 creó un impresionante sistema tripartito de fijación de salarios con la participación del gobierno, los sindicatos y la patronal, que ha contribuido a una distribución muy satisfactoria del ingreso y también a estabilidad política.

En época más reciente, Camboya ha hecho avances espectaculares en la creación de un sector de exportaciones de vestimenta respetando los términos de un convenio textil bilateral con los Estados Unidos. Dicho convenio prevé un nivel básico de acceso al mercado estadounidense para la indumentaria camboyana, con un acceso adicional al mercado otorgado cada año si el país progresa en el respeto a los derechos de los trabajadores. Esta disposición ha llevado a la creación de 200.000 puestos de trabajo –casi la mitad de la cifra total de empleo en el sector formal de Camboya–. Estos puestos de trabajo están relativamente bien remunerados en relación con el nivel local, y el convenio ha permitido mejoras notables en los derechos de los trabajadores y las condiciones laborales. Se ha ampliado la libertad de asociación y los sindicatos están empezando a crecer en número, competencia y responsabilidad. Camboya puede estar a punto de establecer la clase de estructuras institucionales y mecanismos de resolución pacífica de controversias que han ayudado a países tales como Singapur y Corea del Sur a crecer con rapidez y a resistir y adaptarse a sacudidas externas, manteniendo al mismo tiempo un desarrollo de amplia base. ■



## *Conclusión: Aprovechar el Momento*

Una confluencia de fuerzas está transformando el entorno económico mundial y está dando lugar a amenazas nuevas y renovadas oportunidades para los países en desarrollo. Entre estas fuerzas figura la apremiante necesidad de contar con más políticas a favor de los pobres, la justicia social y el desarrollo; el ingreso de China a la OMC y el inminente cese progresivo del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido; y la reciente tendencia entre gobiernos y empresas de los países industrializados a premiar las mejores normas laborales en la cadena de producción global.

Han surgido como consecuencia nuevas estrategias al servicio de los países en desarrollo para ayudarles a promover su propio desarrollo y, en especial, a mejorar las perspectivas de sus trabajadores y de los segmentos pobres de su población. Esto nos hace pensar que uno de los métodos más prometedores a disposición de los gobiernos de los países en desarrollo a corto plazo consiste en buscar un vínculo entre los trabajadores y el comercio en los convenios bilaterales o regionales. En la consecución de

estos convenios, los gobiernos de los países en desarrollo lograrían el respaldo de los sindicatos y de los legisladores progresistas, entre otros. Este respaldo haría más viable la conclusión de dichos convenios y en condiciones más favorables para los países en desarrollo interesados. También deberán negociar con sus socios comerciales la adjudicación de nuevos recursos importantes para promover y aplicar normas laborales básicas.

A mediano plazo, los países en desarrollo deberán convertirse en bloque en los principales defensores de un régimen global que construya una base sustentada en los derechos fundamentales de los trabajadores. Un régimen que se pueda hacer cumplir y que exija a los empleadores de todos los países el cumplimiento de normas laborales básicas y que estipule condiciones de trabajo mínimas aceptables constituye el medio de mejorar los términos del comercio para los países en desarrollo, distribuir más ampliamente los beneficios del comercio y lograr progresos verdaderos y duraderos en la mitigación de la pobreza.

## **ACERCA DE CARNEGIE ENDOWMENT**

The Carnegie Endowment for International Peace es una organización privada sin fines de lucro, dedicada a promover la cooperación entre los países y fomentar la activa participación internacional de los Estados Unidos. Fundada en 1910, su labor es no partidista y está dedicada a lograr resultados prácticos.

Mediante investigación, publicaciones, reuniones y, de vez en cuando, con la creación de nuevas instituciones y redes internacionales, los socios de Endowment plantean nuevos enfoques normativos. Sus intereses abarcan regiones geográficas y las relaciones entre gobiernos, empresas, organizaciones internacionales y la sociedad civil, concentrándose en las fuerzas económicas, políticas y tecnológicas que inducen el cambio global. Por medio de su Centro Carnegie de Moscú, Endowment contribuye a crear una tradición de análisis de la política pública en los estados de la antigua Unión Soviética y a mejorar las relaciones entre Rusia y los Estados Unidos. Endowment publica Foreign Policy, una de las revistas de economía y política internacional más importantes del mundo, con lectores en más de 20 países y en varios idiomas.

## **PROYECTO DE COMERCIO, EQUIDAD Y DESARROLLO**

La etapa actual de integración económica global se caracteriza por los rápidos avances alcanzados en los vínculos del comercio, la inversión y la producción entre las sociedades. Al mismo tiempo, se ha producido una reacción contra la globalización por parte de quienes perciben efectos no deseables en el medio ambiente, los puestos de trabajo y la distribución del ingreso. En los países en desarrollo, se escuchan quejas cada vez más frecuentes de que no se han producido los beneficios previstos de la liberalización del comercio y la inversión.

Tres cuestiones clave configuran el actual descontento: si un mayor comercio perjudica necesariamente al medio ambiente; si un mayor comercio afecta adversamente a los puestos de trabajo y las normas laborales; y la forma en que las fuerzas del comercio y los flujos financieros pueden orientarse para lograr el desarrollo y el crecimiento económico y a paliar la pobreza. Estas cuestiones deberán abordarse si hemos de proceder a una integración económica más profunda que sea ampliamente aceptada como la senda acertada del siglo XXI, o incluso para garantizar que la globalización no se invierta, como sucedió a principios del siglo XX.

El Proyecto de Comercio, Equidad y Desarrollo trata de formular soluciones innovadoras y viables a las tensiones que perturban el comercio y la globalización en las áreas clave ya anotadas.

Comuníquese con nosotros en línea: [www.ceip.org](http://www.ceip.org)