

LA CLÁUSULA SOCIAL Y LA VENTAJA COMPARATIVA ILEGÍTIMA

Oriester Abarca Hernández

RESUMEN

La cláusula social es fuente de discrepancia entre los diferentes países e incluso sindicatos. Los argumentos son variados, desde acusaciones de proteccionismo velado hasta la defensa de derechos laborales que se consideran parte de los Derechos Humanos. En el presente artículo se analiza el concepto desde la perspectiva de las ventajas comparativas y se concluye que la cláusula social es innecesaria.

ABSTRACT

The social clausal is a discrepancy source between the countries and even the syndicates. The are different argumentations, since protectionism accusations to human rights defense. In this article the concept will be analyzed from the comparative advantages and it concludes that such clausal is unnecessary.

Introducción

Según Michel Hansenne (1996), ex Director General de la OIT, si no se logran concertar acuerdos internacionales en torno a un número reducido de preceptos en materia de derechos laborales fundamentales, algunos miembros de la comunidad internacional establecerán sus propias “reglas del juego”. En tal caso será difícil evitar la aplicación unilateral de sanciones comerciales por parte de algunas potencias o bloques económicos, la aparición de restricciones a la ayuda para el desarrollo y a las corrientes de financiación y los boicots organizados por los consumidores. Según Hansenne, no hay que descartar la posibilidad de que surjan nuevas formas de proteccionismo.

Lo anterior quiere decir que regular una cláusula social –o su equivalente– es mejor que no hacerlo. Es decir, la fuerza de los hechos ha llevado a la discusión, aparentemente inevitable, acerca de la inclusión de una cláusula social en los diferentes acuerdos de libre comercio y a relacionar el comercio internacional con las condiciones y normas de trabajo.

Para muchos, el objetivo no necesariamente debe ser la cláusula social en sí misma, pues si aquél se asume como la defensa de ciertos derechos laborales fundamentales, bien puede ser logrado por medio de otros mecanismos, como el etiquetado social o la adopción de acuerdos fuera del seno de la OMC, al amparo de la ONU y con un papel preponderante para la OIT.

En el presente trabajo se ofrecen algunos elementos importantes para entender dicha discusión y se dan aportes al tema de la cláusula social en relación con las ventajas comparativas.

Concepto de cláusula social

En su sentido más genérico, una cláusula es cada una de las disposiciones de un contrato, documento, acuerdo, etc. Según ello, la cláusula social es una inserción que se desea hacer a los tratados internacionales de comercio para asegurar el cumplimiento de algunas normas sociales mínimas en el proceso de producir bienes de exportación.

Por sus efectos, la cláusula social puede clasificarse en dos tipos:

*La cláusula social negativa*¹, que puede llevar a la aplicación de sanciones a países exportadores que no cumplan tales normas sociales mínimas; por ejemplo, prohibir la importación de una mercancía.

La cláusula social positiva, que puede beneficiar al país que cumpla tales normas, dándole un acceso más favorable al mercado internacional².

J. John (1997), al referirse a la cláusula social, expresa:

“En primer lugar, la cláusula social establece una conexión entre las normas laborales y el comercio internacional. Ofrece a un país legitimidad para impedir la importación de bienes producidos por otro que viole normas laborales internacionales predeterminadas.

La cláusula social también implica que en situaciones de conflicto de intereses, la OMC será el árbitro y los respectivos estados nacionales cumplirán una función de meros encargados de la aplicación de las leyes laborales. Por tanto, la cláusula social no puede ser equiparada con los derechos laborales, su protección o una política social independiente de los instrumentos del comercio internacional, de la OMC y de los estados nacionales. Existe un intento deliberado por cambiar la terminología para desdibujar la distinción entre el interés genuino en los derechos laborales y su utilización como obstáculo comercial.”

El condicionamiento a la vigencia de las normas laborales ya se aplica en los Sistemas de Preferencias Generalizadas (SPG), mecanismos de acceso favorable a los mercados que Estados Unidos y la Unión Europea otorgan a algunos países en desarrollo.

Derechos que tutela la cláusula social

Por normas sociales mínimas, Philip von Schöppenthau (1995) entiende las normas sociales señaladas en las convenciones centrales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Existe consenso internacional sobre los derechos laborales mínimos o fundamentales y que, por lo tanto, son susceptibles de ser tutelados mediante la cláusula social; éstos son:

- La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio.
- La abolición efectiva del trabajo infantil.
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Origen de la cláusula social

Aún cuando los intentos por relacionar el comercio internacional y la materia laboral son bastante anteriores al GATT³, los intentos por incorporar en el seno de éste (y luego de la OMC) una cláusula social a los acuerdos y tratados de comercio internacional datan de

1976. Ese año, la International Textile, Garment and Leather Worker's Federation exigió que se agregara una cláusula de este tipo en el GATT, lo que no se concretó. Más tarde, en 1981 y nuevamente en 1986, hubo propuestas por parte de los sindicatos para incluirla en los protocolos de extensión del Acuerdo Multifibras (AMF) y tampoco se concretaron. Se hablaba entonces de "*dumping social*", al hacer referencia a los bajos costos de la mano de obra y las prolongadas jornadas laborales.

En 1987 y 1990 el Gobierno de Estados Unidos planteó nuevamente la necesidad de incluir en el GATT una cláusula social; sin embargo, fue reiteradamente rechazada por diversos países no industrializados de Asia, Africa, América Latina y el Caribe.

Finalmente en 1991 se presentó una propuesta de cláusula social para ser incorporada en el acuerdo sobre textiles de la Ronda Uruguay. Los países asiáticos en desarrollo se opusieron a esa iniciativa, logrando que la propuesta no se desarrollara. Durante la última etapa de la Ronda Uruguay, a finales de 1993, Francia y Estados Unidos hicieron un nuevo intento para que se incorporara en la declaración final una referencia concreta a la relación comercio-condiciones de trabajo, cosa que tampoco se logró (Sánchez, 1995).

En febrero de 1994, las organizaciones sindicales internacionales conformadas por la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y por la Confederación Internacional de Sindicatos Libres (CIOSL), junto con la Confederación Europea de Sindicatos (CES), publicaron un documento, elaborado en común, sobre la necesidad de introducir una cláusula social en los acuerdos de libre comercio a efectos de permitir una mayor protección a los trabajadores de

los países en desarrollo y de armonizar la legislación social a nivel internacional, evitando de esta manera el “*dumping* social” y su supuesto costo, tanto en los países del Sur (abaratamiento de la mano de obra, aprovechamiento de un marco legal más permisivo en materia social y de condiciones de trabajo) como en los países industrializados (reubicación de las empresas en los países en desarrollo y fuerte aumento del desempleo).

En la Conferencia de Ministros en Marrakesh, celebrada en abril de 1994, mediante la cual se creó la OMC, los Estados Unidos trataron de introducir, sin éxito, el problema de los estándares laborales y el comercio como parte del programa de trabajo. La oposición de ciertos países en desarrollo se basó en el temor de que la existencia de normas laborales multilaterales pueda disminuir su ventaja comparativa en el comercio mundial. En esa reunión se llegó a un acuerdo por el cual los países tendrían derecho de incluir el tema de la cláusula social en el marco de la comisión preparatoria para lo que sería la próxima reunión ministerial de la OMC.

Posteriormente, en la declaración de la Cumbre Ministerial de Singapur del 13 de diciembre de 1996, de los países integrantes de la OMC, se tomó la siguiente resolución, en relación con los estándares laborales:

“Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas del trabajo fundamentales internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas⁴, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económico impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particu-

lar de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración.” (Declaración Ministerial de Singapur, 13 de diciembre de 1996).

En resumen, la declaración estableció el compromiso de observar las normas laborales fundamentales internacionalmente reconocidas (que la Unión Europea considera como parte integral de los derechos humanos); reconocimiento del papel fundamental de la OIT en lo que se refiere a las normas laborales internacionales; rechazo del uso de las normas laborales con fines proteccionistas o para volver a cuestionar la ventaja comparativa de los países con salarios bajos.

Luego, en la conferencia ministerial de la OMC, celebrada en Doha, Qatar, en noviembre del 2001, resultó imposible avanzar con respecto a las modalidades de coordinación entre la Organización Internacional del Trabajo y la OMC, en materia de cláusula social.

A la fecha continúan las disputas sobre la cláusula social y si debe o no ser adoptada de manera multilateral en el seno de la OMC.

Algunas posiciones en torno a la cláusula social

La cláusula social es apoyada por una buena parte de los gobiernos socialdemócratas de Europa, por el de Estados Unidos y los de otros países industrializados. En cambio, ha recibido una oposición rotunda de casi la mayoría de los países pobres, que le atribuyen la intención de introducir una causa proteccionista para destruir la posibilidad de un equilibrio en el sistema multilateral de comercio.

El establecimiento de unas normas laborales mínimas en todos los países for-

ma parte de un esfuerzo mayor para crear una serie de normas internacionales de comercio, supuestamente justas, a fin de “nivelar el campo de juego”. Esas normas, afirman los líderes sindicales y otros grupos de interés en las naciones industrializadas, harán que los trabajadores en los países ricos sean menos vulnerables a la competencia de la mano de obra barata de los países en vías de desarrollo. También se dan otros argumentos; por ejemplo, se aduce que la cláusula social puede ser un instrumento eficaz para que los países respeten las normas laborales fundamentales y para que los trabajadores de los países pobres disfruten de los beneficios que genera el desarrollo del comercio internacional.

El debate en torno a la cláusula social no sólo ha dividido la posición de los países sino también la del mundo sindical. Algunas agrupaciones sindicales defienden la idea de la cláusula social mientras otras la atacan, por diversas razones.

Así, entre los defensores sindicales está la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL), que considera que la cláusula social, la cláusula medioambiental y la *Tobin tax* tienen que afianzarse como las primeras medidas en las que se basará el cambio sustancial del modelo de desarrollo.

Abundan las posiciones contrarias; por ejemplo, desde otro ángulo totalmente distinto, L. Jacobo Rodríguez (2003: 1), economista investigador del CATO Institute, sostiene que la imposición de unos derechos laborales mínimos (que mejoren las condiciones de la mano de obra no especializada en los países pobres al nivel de los países industrializados) elevaría el costo laboral de tales trabajadores por encima del rendimiento de su trabajo, de modo que su nuevo destino sería el desempleo. La

conclusión de Rodríguez es que la cláusula social, por esta vía, es una nueva forma de proteccionismo.

Guillermo Ferriol Molina, Jefe de Departamento Asuntos Laborales y Sociales de la Central de Trabajadores de Cuba, Vicepresidente de la Sociedad Cubana de Derecho Laboral y Seguridad Social, ha expresado su posición en las siguientes ideas (2003: 1):

La cláusula social “... no reconoce la realidad, caracterizada por la diferencia de desarrollo entre los diferentes países, ni reconoce el hecho de que para mejorar las condiciones de trabajo se necesita desarrollo económico, algo no muy probable para muchos países en las actuales condiciones de intercambio internacional ... una amplia mayoría de los países no tiene capacidad económica para asumir el mejoramiento permanente de las condiciones de trabajo, y con disposiciones y presiones externas tampoco lo pueden lograr, pues la realidad financiera y económica no se los permite ...” (Ferriol, 2003:1).

Ya que los países integrantes de estos acuerdos pueden poseer diferentes grados de desarrollo, con la cláusula social –y sin que se desee– puede provocarse un ahondamiento de las diferencias entre ellos, si antes no se acrecienta el desarrollo económico en cada uno, como premisa para dar respuesta a lo que anteriormente se haya acordado respecto del mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Las sanciones o limitaciones que en el orden del comercio se verían obligados a asumir los presuntos infractores, serían innumerables y no solucionarían el problema principal (es decir, el desarrollo desigual entre las naciones).

Ferriol concluye que “...en su esencia, es otra práctica proteccionista de los poderosos ...” pues “... serían una vez más los países con mayores recursos quienes sancionarían a los países más pobres por el no cumplimiento de aspectos para los cuales no tienen respuesta” (2003: 1).

Pero no sólo los sindicatos se han opuesto a la adopción de la cláusula so-

cial. Así por ejemplo, el Consejo General de la Organización Internacional de Empleadores, reunido en Ginebra el 3 de junio de 1996, debatió la dimensión social de la liberalización del comercio internacional y emitió la Declaración de Política sobre la Cláusula Social, en la que se opone firmemente a que se introduzca, en la normativa comercial, una cláusula social que permita aplicar medidas coercitivas para hacer cumplir las normas laborales. Según la OIE vincular estas normas al comercio multilateral implica imponer sanciones comerciales para hacerlas respetar, introduciendo nuevas barreras al comercio e imposibilitando que se alcance el crecimiento económico por medio de un comercio internacional abierto.

Por lo tanto, la OIE no considera necesaria la intervención de la OMC o una colaboración entre la OMC y la OIT en este terreno. Según la OIE, la OMC es un organismo “normativo” en materia de comercio y no podría aportar nada al examen de las maneras de mejorar las normas laborales.

Son varias las razones que da la OIE para oponerse a la cláusula social:

El sistema multilateral de normas y disciplinas comerciales se basa en derechos y obligaciones contractuales que, si se dejaran de lado, destruirían las garantías y seguridades básicas en que descansan el comercio y la inversión;

la OMC carece de disposiciones para la condena colectiva y la aplicación de sanciones comerciales. Una enmienda de las normas que permita que un país imponga sanciones a otro con fines no comerciales, destruiría el equilibrio entre obligaciones y derechos, fragmentaría y politizaría el sistema, fomentando el

uso de la cláusula con propósitos proteccionistas;

por último, la introducción de una cláusula social implicaría a la OMC en medidas de castigo respecto a asuntos internos sin ninguna relación con su mandato normativo y sería rechazado por muchos países por entrañar una injerencia en su soberanía.

¿La OMC o la OIT?

Como es fácil de suponer, otro aspecto de la disputa es el relativo al papel que deben jugar la OMC y la OIT, y sus respectivas competencias en esta materia.

Es interesante, en este sentido, el papel que ha jugado la Unión Europea. En el nivel bilateral, los acuerdos de cooperación que la Unión Europea ha celebrado con los terceros países prevén una cooperación en los sectores económico y social: programas de asistencia financiera y técnica en los ámbitos de la educación y programas sobre la participación de las mujeres en las actividades económicas, entre otros. Además, desde 1992 los acuerdos de la UE con terceros países deben incluir una cláusula sobre los derechos humanos. Esta cláusula se refiere a todos los derechos; incluye no sólo a los civiles y políticos sino también a los relativos al desarrollo y a los derechos económicos, sociales y culturales. Es decir, la UE considera que los derechos laborales fundamentales son derechos humanos y, por lo tanto, son susceptibles de ser protegidos mediante una cláusula social.

A nivel multilateral, la Comisión Europea ha destacado el papel de:

la OIT, que es por vocación la institución más apropiada para examinar la cuestión del fomento de las normas laborales;

la OMC, que es el foro de debate de la relación entre comercio y normas laborales.

Según un comunicado de la Comisión Europea al Consejo de Europa (1996), la OIT cuenta con mecanismos para controlar la aplicación efectiva de los convenios colectivos internacionales. No obstante, ningún procedimiento da lugar a la imposición de sanciones; los mecanismos existentes tienen una influencia moral (especialmente sobre la opinión pública) y no coercitiva. El objetivo del fomento de las normas laborales implica el refuerzo de los sistemas de control y de la eficacia de la OIT.

Por ello la Comisión Europea considera que los posibles debates en el marco de la OMC deberían tener como punto de partida tres aspectos significativos:

la convergencia entre los objetivos del sistema multilateral de comercio y la promoción de las normas laborales;

el enfoque multilateral ante la aparición de las políticas comerciales autónomas vinculadas con el fomento de las normas laborales;

las consecuencias de la aplicación de normas laborales fundamentales sobre la competitividad internacional, en particular, para los países en "vías de desarrollo".

La Comisión Europea es partidaria de que se adopte un enfoque progresivo, ba-

sado en los derechos humanos fundamentales, que no vuelva a poner en duda el derecho de los países en vías de desarrollo a utilizar la ventaja comparativa de una mano de obra abundante y barata. No obstante, la Comisión considera que estas cuestiones deberían abordarse en la OMC.

Sin embargo, la posición de la UE no fue la que prevaleció en la Conferencia ministerial de Singapur, en cuya Declaración Ministerial se incluyó un acápite sobre normas fundamentales del trabajo en el que se deja constancia del compromiso de "respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas", al mismo tiempo que se declara que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas.

La mayoría de los sindicatos, aún los de las economías desarrolladas y que impulsan la idea de la cláusula social, están de acuerdo en que corresponde a la OIT conocer de la materia y no a la OMC.

J. John (1997) plantea una propuesta interesante para los futuros acuerdos y el papel de la OIT en ellos. Para él, es necesario elaborar una alternativa a la cláusula social, que considere la necesidad de una supervisión universal de los derechos laborales en una estructura económica mundial desigual e injusta; ponga énfasis en la responsabilidad de las empresas transnacionales y el trío Banco Mundial-FMI-OMC; y asegure una aplicación de los derechos laborales más política, participativa y democrática que las normas laborales vinculadas a la OMC, caracterizada por su determinismo económico.

Los rasgos básicos de su propuesta inicial son los siguientes:

El Convenio sobre los Derechos Laborales debería ser adoptado por la Asamblea General de la ONU.

Las transnacionales deben estar incluidas en el ámbito del convenio.

El Convenio de la ONU sobre los Derechos del Niño podría ser un mecanismo efectivo de información sobre los avances de cada país en materia de protección de los derechos laborales.

Según J. John una ventaja importante del Convenio sobre los Derechos Laborales sería que su funcionamiento sobre los principios de la presión moral y política. En esa medida podrían evitarse las sanciones comerciales que pudieran tener consecuencias negativas, como aumento del desempleo y la pobreza. Otra ventaja es que la OIT, al ser un organismo de la ONU, puede participar efectivamente en el sistema de supervisión.

Como es notorio, el tema que se refiere a cuál debe ser el papel de la OMC y de la OIT en el marco de la cláusula social y su eventual aplicación práctica sigue siendo motivo de diferencias entre los distintos participantes en el debate.

La cláusula social y la ventaja comparativa ilegítima

En un discurso pronunciado en 1996 ante la Conferencia de Wilton Park, celebrada en Steyning, West Sussex (Reino Unido), Michel Hansenne (1996: 1), entonces Director de la OIT, expresó su convicción de que era posible plasmar en forma tangible las facetas sociales del comercio internacional. Manifestó que rechazaba la tenaz insistencia con que, por una parte, se pretendía imponer la aplicación de sanciones comerciales y la obstinación de quienes, por la otra, se oponían al establecimiento de vínculos entre el comercio y

las normas laborales. Sugirió que, en vez de adoptar legislaciones coactivas, es mejor dar prioridad nuevamente a los objetivos de las normas fundamentales del trabajo, fomentar el progreso social y concebir formas ingeniosas que permitan lograr tales objetivos.

En su alocución Hansenne también expresó otras ideas interesantes:

Los Estados Miembros de la OIT y de la OMC no sólo deben abstenerse de mantener artificialmente bajo el nivel de las condiciones sociales con el fin de sacar provecho de sus ventajas comparativas en el marco de la competencia internacional, sino que deben actuar positivamente y empeñarse de buena fe en distribuir equitativamente los frutos de la liberalización del comercio.

El grado de protección social que pueden brindar los Estados Miembros de la OIT depende de sus respectivos niveles de desarrollo económico y de organización de sus sistemas de producción.

Tanto los defensores como los detractores de la cláusula social reconocen que los países menos desarrollados tienen el derecho de buscar el crecimiento económico recurriendo a sus ventajas comparativas legítimas⁵.

Como una manera de garantizar que el progreso económico originado por la liberalización del comercio se acompañe de un progreso social, resulta necesario observar algunas reglas fundamentales válidas para todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, las que –siempre según su punto de vista– constituyen requisitos previos del desarrollo so-

cial. Es decir, la prohibición del trabajo forzado, el reconocimiento de la libertad sindical, el derecho de tomar parte en negociaciones colectivas y la protección contra la discriminación no son sino las condiciones que deben cumplirse para que el mercado de trabajo funcione en forma óptima.

Tales derechos pueden considerarse como la prolongación lógica en el mercado de trabajo de los principios que sustentan la liberalización de los mercados de productos y servicios.

Desde ese panorama, el que ofrece Hansenne, es posible analizar el asunto de la cláusula social frente al tema de la ventaja comparativa ilegítima.

En primer lugar, es necesario determinar qué se entiende por ventaja comparativa: Expresa Michael Parkin (2001: G-7): “Una persona o país tiene una ventaja comparativa en una actividad si puede desempeñar esa actividad a un costo de oportunidad inferior al que incurriría cualquier otra persona o país.” Por su parte, Cabarroty (1983: 559) define la ventaja comparativa como: “Diferencia en productividad entre los países que hace a un país relativamente mejor en la producción de uno de sus artículos de consumo.”

La ventaja comparativa se relaciona con el costo de los factores de producción y con la productividad. Los factores de producción son: el trabajo, el capital y la tierra. El trabajo es el “factor de producción que representa el elemento humano en el proceso de producción. El beneficio producido por el trabajo es el salario” (Cabarroty, 1983: 559). El capital es el “conjunto de factores de larga duración, pero depreciables, del proceso

de producción. Las máquinas, herramientas y edificios son el capital. El beneficio monetario producido por el capital se denomina interés” (Cabarroty, 1983: 549). La tierra es “el factor de la producción que representa recursos fijos o no renovables. El beneficio producido por la tierra se denomina alquiler” (Cabarroty, 1983: 558).

Los factores de producción reciben una retribución diferente en cada país debido a las diferencias de cada economía y tales diferencias son la base de la ventaja comparativa y del concepto de costo de oportunidad. De no existir tal diferencia en la retribución de los factores, no sería posible derivar beneficio alguno del comercio internacional.

Son varios los elementos que influyen en la retribución de un factor. En el caso del factor trabajo, deben considerarse aspectos como la productividad⁶, normas regulatorias (por ejemplo, normas de salario mínimo y cargas sociales), la oferta y la demanda, usos y costumbres, etc; tales aspectos reflejan, normalmente, las condiciones de desarrollo del medio o país en que se presta el servicio laboral.

Por otra parte, la teoría de la productividad marginal expresa que “... en una economía de empresa privada a cada recurso los precios pagados son iguales al valor de su producto marginal o a sus ingresos marginales por producto. Por consiguiente, el ingreso se distribuye entre los hogares de acuerdo a (sic) la contribución relativa que los recursos que poseen hacen a los procesos de producción” (Eckert y Leftwich, 1995: 627).

Si la retribución al trabajo responde a lo anterior y no a una manipulación artificiosa, el salario reflejará las condiciones de la economía particular en que se

da tal retribución y no podrá afirmarse válidamente que la ventaja comparativa que reporte sea ilegítima pues se basaría en las mismas reglas que sostienen al comercio internacional.

Ahora bien, los sindicatos de los países industrializados que han presionado para que se incorpore la cláusula social en los acuerdos internacionales de libre comercio, no han pretendido la incorporación de un salario mínimo internacional sino el respeto a ciertos derechos laborales asumidos como fundamentales y que, como en el caso de la Unión Europea, son asumidos como parte de los Derechos Humanos, de modo que el espacio para la discusión se amplía. Así, por ejemplo, los funcionarios de comercio de la Comisión Europea argumentan que algunas prácticas, tales como la de impedir la libertad de asociación y la de utilizar mano de obra forzada, no pueden justificarse por el nivel de desarrollo económico del país que las lleva a cabo.

El libre comercio debe respetar las condiciones normales de la economía de cada país, es decir, la retribución a los factores de producción, de lo contrario no tendría su fundamento en la teoría de las ventajas comparativas.

El tener salarios más bajos no significa necesariamente que se tenga una ventaja comparativa ilegítima, si ese salario responde al nivel de desarrollo económico del país y a las condiciones del mercado laboral específico. El hecho que existan condiciones laborales distintas entre los países no es por sí mismo un hecho suficiente para afirmar que exista *dumping* social. Ello también es aplicable a la retribución de los otros factores; por ejemplo: si las tasas de interés en un país son más bajas que en otro, pero responden a las condiciones de cada economía,

nadie se atrevería siquiera a sugerir que se uniformen dichas tasas con el argumento de defender la libertad de comercio o de combatir el comercio desleal. Tampoco nadie sugeriría imponer sanciones comerciales en contra del país con las tasas de interés más bajas pues es claro que ese país está explotando una ventaja comparativa legítima.

Recordando la posición de L. Jacobo Rodríguez, expuesta anteriormente, si se imponen estándares laborales que sobrepasan las condiciones reales de la economía de un país, se elevaría el costo laboral por encima de la productividad laboral, lo que causaría desempleo, pérdidas a los empleadores y un daño general al aparato productivo.

La cláusula social sólo tendría sentido, entonces, frente a la constatación de ventajas comparativas ilegítimas, que son aquellas logradas por medio de una retribución artificialmente baja de cualquier factor de producción. En el caso de que se trate del factor trabajo existe *dumping* social y la cláusula social no tendría como objetivo real (no el declarado) defender un derecho fundamental laboral sino defender derechos y libertades económicas. De esta forma, la cláusula social estaría desnaturalizada desde su mismo nacimiento y cabría cuestionarse su necesidad, dado que la defensa de los derechos económicos que protege la OMC no depende de la inserción de una cláusula social en los tratados de libre comercio y en los acuerdos que se logren ante la misma OMC.

Sin embargo, si la retribución de los factores es la correcta, según lo expuesto, no puede haber *dumping* social dado que la ventaja comparativa es legítima.

Ahora bien, distinto es el caso si se tiene conciencia de que no se está pro-

duciendo lesión alguna a las reglas del comercio internacional, pero se desea recurrir al comercio para imponer una condición determinada a un país. Por ejemplo, ante la violación reiterada de un derecho fundamental en un país, otro país o grupo de países impone un embargo comercial o retira las preferencias que unilateralmente haya otorgado. En ese supuesto no se trata de defender la libertad de comercio, pues ésta no se está viendo afectada, sino de utilizar el comercio como un medio de presión para imponer un criterio, que puede ser, entre otros, el respeto a un derecho determinado.

Nótese que en este último caso se puede tratar de un derecho laboral o uno de cualquier otro tipo, ello es irrelevante. Entonces, cabe la pregunta: ¿por qué la cláusula social se refiere a los derechos fundamentales laborales y no a cualquier otro derecho fundamental? La ampliación sería posible incluso a los derechos no fundamentales.

En el caso de que se alegue *dumping* social para aplicar la cláusula social, las eventuales normas que regulen su ejercicio, deben considerar una etapa procedimental previa: la demostración del daño inferido al comercio y la ilegitimidad de la ventaja comparativa que origina dicho daño, lo cual no es posible sin estudios objetivos, profundos y pertinentes, tal y como se requiere en cualquier caso de *dumping* puro y simple. También se requiere una instancia que pueda resolver la disputa en forma imparcial. En este caso, el papel correspondería a la OMC y sería el único caso en el que ésta podría abordar el tema laboral, evitándose de ese modo invadir las competencias de la OIT. Las medidas unilaterales no son adecuadas, pues entonces se corre el grave riesgo de usar las medidas con un carácter proteccionista.

Ahora bien, si lo que se pretende es abordar una situación que no tiene efectos sobre el comercio internacional, por ejemplo el uso, en un país, del trabajo forzado para producir bienes de consumo interno (no exportables) que no afectan a ninguna importación, las medidas a tomar pueden ser muy variadas (como podría ser la denuncia del asunto ante instancias internacionales de Derechos Humanos, la ONU, etc.), pero en todo caso es obvio que la cláusula social estaría fuera de lugar al no existir nexo con el comercio internacional. En este caso, si se pretende utilizar medidas comerciales como mecanismo de presión, se deben destacar dos cosas:

La primera, que las medidas no se derivarían de la aplicación de una cláusula social.

La segunda, que tales medidas no deben ser acordadas en el seno de la OMC, pues la relación con el comercio internacional es sobrevenida o tangencial. En ese supuesto, una sanción, por ejemplo un embargo comercial, debe ser acordada en otra instancia que resulte competente para ello, como la ONU.

Conclusión

Visto así el panorama, la cláusula social, en su dimensión negativa, resulta innecesaria, pues si un país está haciendo uso de una ventaja comparativa ilegítima y ello afecta significativamente al comercio internacional, es posible acudir ante la OMC y utilizar las normas sustantivas y las adjetivas ya existentes y que no dependen de la inserción de una cláusula social en los acuerdos de libre comercio ni en la normativa de la OMC. Si la ventaja

comparativa es legítima no hay violación a las normas del comercio internacional (incluida la eventual cláusula social). Finalmente, si no hay lesión alguna al comercio internacional pero se pretende tutelar derechos de otra naturaleza por la vía de medidas comerciales, entonces tampoco existe el nexo que justificaría la existencia de una cláusula social.

Notas

1. En lo sucesivo, cuando este trabajo aluda a la "cláusula social", se referirá exclusivamente a la cláusula social negativa.
2. Un ejemplo son las medidas decididas por la Unión Europea en el marco de su régimen SPG (Sistema de Preferencias Generalizadas), en el cual se establecieron dos tipos de medidas autónomas:
 - la posibilidad de retirar la totalidad o una parte de las preferencias concedidas en el caso de prácticas de esclavitud o de trabajo forzado;
 - "régimen especiales de estímulo" por los que se acuerden preferencias suplementarias a los países que lo soliciten y que respeten efectivamente los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva, así como al trabajo infantil.
3. Por ejemplo, Keith Bezanson recuerda que "... el economista del siglo XVIII, David Ricardo, había sido de los primeros en defender un entorno basado en el equilibrio entre los socios comerciales, costos laborales equitativos y empleo total." Para Bezanson, "... el reto actual es conformar políticas que allanen el entorno comercial antes de que los países se vean envueltos en disputas comerciales." (en www.idrc.ca/books/reports/1996/29-01s.html).
4. Un criterio similar fue aceptado en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, en que los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo reconocieron que las normas laborales fundamentales se reflejan mejor en los convenios de la OIT sobre esta materia.
5. Lo cual lleva el tema a otro campo: el de una categoría híbrida entre la Economía y el Derecho: la categoría de "ventaja comparativa ilegítima".
6. La productividad del trabajo es definida por Parkin como "producción por unidad de trabajo" (2001: G-5).

Bibliografía

- Albert, Michel. "Libertad comercial, ayuda internacional y las condiciones justas de trabajo. En http://www.acde.org.ar/congreso/html/michel_ALBERT.htm
- Cabarrouy, Evaldo. *Principios de macroeconomía*. Cincinnati: South-Western Publishing Co., 1983.
- Cofferati, Sergio y otros. "Derecho y trabajo en Italia y en Europa". En www.cgil.it/congXIV/doc1%20espanol.html. Comisión Europea. "Vínculo entre el sistema comercial y las normas de trabajo internacionalmente reconocidas".
- Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de la Unión Europea, de 24 de julio de 1996.
- Consejo General de la Organización Internacional de Empleadores. *Declaración de Política sobre la Cláusula Social*. Ginebra, 3 de junio de 1996.
- Cumbre social de Copenhague. En <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11902.htm>
- Eckert, R. D. y Leftwich, R. H. *Sistema de precios y asignación de recursos*. México: McGraw Hill, 1995.
- Ferriol Molina, Guillermo. "Los derechos sociales dentro del ALCA. La cláusula social." En: http://www.alcaabajo.cu/sitio/tribuna_juridica/articulos/derechossociales21112htm, consulta realizada el 11 de julio del 2003.
- Hansenne, Michel. Comunicado de prensa de la OIT: "El Director General de la OIT propugna un doble compromiso: respeto de las normas del trabajo y liberalización del comercio".

- Ginebra, miércoles 6 de marzo de 1996 (OIT/96/5). En <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/pr/index.htm>
- John, J. "La cláusula social como ideología". En: www.revistadelsur.org.uy/revista.065/DDHH.html, marzo de 1997.
- Organización Internacional del Trabajo. "Conferencia Internacional del Trabajo. 85ª. Reunión.
- Declaración del señor Michel Hansenne. Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, 3 de junio de 1997. En <http://ilc.ilo.org/ilc.97/dgrep-s.htm>
- Organización Internacional del Trabajo. "La industria de la maquila en Centro América. Informe para el Seminario Subregional de Empleadores de Centro América y República Dominicana. Guatemala, 21-22 de abril de 1997. En: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/papers/1998/maquila/capiii.htm>
- Parkin, Michael. *Macroeconomía. Versión para América Latina*. México: Editorial Pearson Educación, 2001.
- Podestá, Bruno. "La globalización y la dimensión social de la integración." En www.icd.org.uy/mercosur/informes/globalizacion2.html
- Rodríguez, L. Jacobo. "La cláusula social no ha lugar en Singapur." En: <http://www.elcato.org/clausula.htm>, consulta realizada el 11 de julio del 2003.
- Sánchez, Hilda, "Mecanismos de negociación de cláusula social. La propuesta sindical", en Günther Maihold y Villalobos Solé Guillermo, *La Cláusula Social: una estrategia sindical*. Editorial Copilando S.A. San José, 1995.
- Von Schoppenthau, Phillip, "La cláusula social un arma inadecuada en la lucha por los derechos humanos y las normas sociales" en Günther Maihold y Villalobos Solé Guillermo, *La Cláusula Social: una estrategia sindical*. Editorial Copilando S.A. San José, 1995.