

El comercio y las normas laborales: la opinión de un economista especializado en comercio

Arvind Panagariya

Profesor de Economía y profesor de la Cátedra Jagdish Bhagwati de Economía Política de la India en la Universidad de Columbia, Nueva York.

Resumen

El tema de la vinculación del comercio a las normas laborales surge por el reclamo de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos. En el presente artículo, se sostiene que si bien el objetivo de promover las normas laborales merece todo el apoyo, las presiones proteccionistas que intentan vincular los derechos laborales al acceso a los mercados deben combatirse enérgicamente. Los países pobres ya están pagando por la alta protección que hoy se brinda en aras de los intereses de las empresas a raíz del gran resguardo que recibe la propiedad intelectual en virtud del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Ronda Uruguay.

I. INTRODUCCIÓN

La vinculación de las normas laborales al comercio debe analizarse teniendo en cuenta que son los países desarrollados, principalmente Estados Unidos, quienes la reclaman. Dentro de Estados Unidos existen dos grupos importantes que influyen a favor de tal vinculación: por un lado, aquellos grupos que, impulsados por la ética, desean un mejor destino para los trabajadores de todo el mundo y, por el otro, los grupos de presión proteccionistas de los países desarrollados que temen a la competencia que representan los productos más baratos, fabricados con mano de obra intensiva, que se importan de los países pobres que cuentan con una gran fuerza laboral. Los grupos éticos, al sentirse frustrados por el lento avance en el logro de sus objetivos, procuraron aliarse con los intereses proteccionistas que, obviamente, son más poderosos. A su vez, los intereses proteccionistas obtuvieron la pantalla moral que les brindaba esa conveniente alianza. Esto provocó que se centrara la atención en las sanciones comerciales como un instrumento justificado desde el punto de vista *moral* para promover las normas laborales en los países pobres. La manifestación más reciente de esta atención se dio en el marco del

debate sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR - *United States-Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement*) en este último país. Los *lobbies* laborales argumentan que debe ponerse fin al CAFTA ya que perjudicará los intereses de los trabajadores de Estados Unidos y no mejorará mucho el destino de los trabajadores de los cinco países de Centroamérica y República Dominicana (véase, por ejemplo, el *Washington Post*, 20 de junio de 2005).

En el presente artículo, sostengo que, si bien el objetivo de promover las normas laborales merece todo el apoyo, las presiones proteccionistas que intentan vincular los derechos laborales al acceso a los mercados deben combatirse enérgicamente. Los países pobres ya están pagando la fuerte protección que hoy se brinda en aras de los intereses de las empresas a raíz del gran resguardo que recibe la propiedad intelectual en virtud del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Ronda Uruguay. No se puede pedir que paguen aún más para proteger los intereses de los *lobbies* laborales de los países desarrollados al vincular las normas laborales al acceso a los mercados. Se pretende apagar el fuego con más fuego.

La vinculación del comercio a las normas laborales se basa, en parte, en la afirmación de que ahora existe un "consenso" sobre un conjunto de normas del trabajo incorporadas en los llamados "convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)" y que lo único que nos hace falta es un instrumento para asegurar su cumplimiento. En la Sección II comienzo por cuestionar esta afirmación con el argumento de que el consenso entre las naciones se limita a los principios y a las aspiraciones en que se basan los convenios fundamentales de la OIT. Son pocos los países que están de acuerdo con exigir el cumplimiento de las normas específicas que establecen esos convenios. En la Sección III, analizo de manera crítica los motivos por los que se vincula el comercio a las normas laborales. En primer lugar, se examinan las cuestiones éticas y morales que giran en torno a la promoción de normas más estrictas a través de las sanciones comerciales. Luego, se analiza el argumento sobre la "voluntad de pagar" y se cuestiona la validez de los datos respaldatorios presentados a la fecha y su interpretación. También hago referencia al argumento proteccionista del comercio justo que impulsa la armonización de las normas en todo el mundo. Por último, abordo la eficiencia como argumento en contra de la vinculación del comercio a las normas del trabajo y sostengo que esa unión a veces puede producir efectos adversos. En la Sección IV, describo algunas medidas con las que pueden mejorarse las normas laborales sin recurrir a la amenaza de las sanciones comerciales. En la Sección V presento las conclusiones.

II. CONSENSO: LA PUGNA ENTRE LAS ASPIRACIONES Y LA VINCULACIÓN DEL COMERCIO AL TRABAJO

Quienes propugnan vincular el comercio al trabajo suelen referirse a un "consenso" para promover las normas laborales en cuatro áreas, a las que generalmente denominan "fundamentales": el trabajo forzoso, los derechos de sindicación y de negociación colectiva, la no discriminación y el trabajo infantil. Si bien los defensores de esta postura no lo hacen, es importante analizar en tres planos la aseveración de que existe un consenso: las aspiraciones y las simpatías, las normas específicas que deben aplicarse y el uso de las sanciones comerciales.

Con respecto a las aspiraciones y las simpatías, la aseveración de que existe un consenso está ampliamente justificada. Salvo raras excepciones, los Estados-nación modernos aspiran a construir sociedades sin trabajo forzoso ni trabajo infantil, a otorgar a los

trabajadores los derechos de sindicación y de negociación colectiva y a no discriminarlos por su religión, raza o género. Desde el punto de vista individual, incluso los padres que envían a sus hijos a trabajar coinciden en que preferirían enviarlos a la escuela si pudieran.

Sin embargo, cuando dejamos de lado las aspiraciones y simpatías y comenzamos a definir con precisión las normas que corresponden a cada una de las áreas "fundamentales", empiezan a surgir las diferencias. Sin embargo, los defensores de la vinculación del comercio al trabajo sostienen que existe un consenso con respecto a las normas incluidas en los ocho convenios específicos de la OIT que comprenden esas cuatro áreas, a saber:

- el Convenio sobre el trabajo forzoso, de 1930 (C29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957 (C105), relativos a las condiciones que rigen el trabajo forzoso;

- el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948 (C87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949 (C98), acerca del derecho de los trabajadores de participar en actividades sindicales y negociar de manera colectiva;

- el Convenio sobre igualdad de remuneración, de 1951 (C100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958 (C111), que tratan sobre las normas que rigen la no discriminación, y

- el Convenio sobre la edad mínima, de 1973 (C138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, de 1999 (C182), relacionados con las normas destinadas a combatir el trabajo infantil.

Contrariamente a lo que alegan los países del hemisferio norte, los países no llegaron a un acuerdo sobre los detalles de las disposiciones incorporadas en esos convenios. En primer lugar, muchos países desarrollados todavía no ratificaron varios de ellos. El ejemplo más llamativo es el de Estados Unidos, que, a la fecha, sólo ratificó dos de los ocho convenios mencionados: el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957 (C105) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, (C182). Por lo tanto, aún debe ratificar los convenios relacionados con el derecho de sindicación y el de negociación colectiva, así como los de no discriminación. Además, Estados Unidos se abstuvo de ratificar el Convenio sobre la edad mínima (C138), relativo al trabajo infantil, y el Convenio sobre el trabajo forzoso (C29). En cada una de estas esferas, la legislación y las costumbres estadounidenses distan de cumplir con lo que estipulan los convenios pertinentes. Por citar un caso, el Convenio sobre la edad mínima (C138) de la OIT establece normas uniformes con respecto al empleo agrícola y al no agrícola. Sin embargo, en virtud de la Ley de Normas de Trabajo Justas (FLSA - *Fair Labor Standards Act*), en Estados Unidos las normas son diferentes para esos dos tipos de empleo, además de no cumplir en numerosos aspectos con lo especificado en ese convenio.

Paradójicamente, si nos atenemos a la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT, la mayoría de los países centroamericanos y República Dominicana, que acaban de firmar el tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, parecen tener normas más estrictas que este último en las áreas "fundamentales". Según página web de la OIT, al 31 de diciembre de 1996 Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua habían ratificado los siete convenios fundamentales originales, El Salvador había firmado todos menos tres (C87, C98 y C100) y República Dominicana, todos menos uno (C138), que lo ratificó en 1999. Por lo tanto, de los países signatarios del reciente TLC, El Salvador es el único que no ratificó todos los convenios fundamentales originales de la OIT. Además, todos los países signatarios también ratificaron el Convenio 182, del año 1999. Sin embar-

go, la oposición al CAFTA por parte de los *lobbies* laborales de Estados Unidos, que alegan que esos países carecen de normas laborales aceptables, sugiere que para ellos el hecho de que se ratifiquen los convenios de la OIT no significa que realmente se acaten a las normas.

Al verse enfrentados al hecho de que la lista de países que ratificaron los convenios de la OIT es muy variable, los defensores de la idea sobre la existencia de un consenso en torno a las normas aceptables recurren a la Declaración de la OIT relativa a los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo, adoptada en 1998, para demostrar que hay compromisos vinculantes en relación con los convenios fundamentales de la OIT por parte de todos los miembros de esta organización. No obstante, con esa Declaración los estados miembro de la OIT se comprometen únicamente a *respetar y promover los principios relativos a los derechos fundamentales* y no a *garantizar el cumplimiento de las normas específicas* de los convenios. De hecho, si la Declaración realmente representara un compromiso vinculante respecto de los ocho convenios descritos anteriormente, Estados Unidos estaría violándola, puesto que su legislación laboral no cumple cabalmente con los convenios de la OIT en las áreas del trabajo infantil, la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y de la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

En efecto, el hecho de que un país ratifique los convenios de la OIT no necesariamente refleja su voluntad de exigir la observancia de las normas que se estipulan en ellos. Estados Unidos acostumbra a ratificar los convenios internacionales sólo *después* de que su legislación nacional está en consonancia con las disposiciones de los convenios. Así, en razón de las normas incluidas en su legislación, Estados Unidos sólo ratificó los Convenios 105 y 182 de la OIT. Como otros países no siguen este mismo procedimiento, queda por debatir si la ratificación de los convenios de la OIT puede predominar sobre la legislación nacional vigente. A juzgar por las disposiciones laborales de los TLC firmados por Estados Unidos, la legislación nacional parece tener prioridad sobre cualquiera de los convenios de la OIT que el país puede haber ratificado: los TLC obligan a los países signatarios a asegurar únicamente la observancia de sus leyes nacionales en las áreas fundamentales y no hacen referencia a la aplicación de las disposiciones de los convenios ratificados por esos países.

Sin embargo, cuando nos centramos en la legislación nacional, la aseveración de que existe un consenso sobre las normas resulta aún menos convincente. Según los especialistas que he consultado, las normas incluidas en la legislación de varios países latinoamericanos difieren en gran medida. Incluso varían ampliamente entre los países centroamericanos, por lo que, a pesar de haber firmado el mismo tratado con Estados Unidos, sus obligaciones respecto de las normas laborales son muy distintas.

Dado que los gobiernos pueden elegir diferentes niveles de cumplimiento, incluso la armonización de las leyes no necesariamente deriva en que las normas sean iguales en todos los países. Supongamos que Costa Rica y Nicaragua, ambos signatarios del CAFTA, tienen la misma legislación en cuanto al trabajo infantil pero uno de ellos la aplica de manera más enérgica. Obviamente, los dos países observan las mismas normas. El problema parece aún más complejo cuando se analiza en el contexto del informe de Human Rights Watch titulado "Injusta ventaja: la libertad de asociación de los trabajadores en los Estados Unidos conforme a las normas internacionales de derechos humanos", del 31 de agosto de 2000, que critica las dos leyes vigentes que rigen los derechos de los trabajadores y su cumplimiento en Estados Unidos. El informe se basa en datos directos obtenidos a partir de estudios de campo realizados en una gran cantidad de estados del país y llega a la siguiente conclusión con respecto a la observancia de las leyes sobre los derechos de los trabajadores

en materia de libertad sindical y negociación colectiva: "Muchos trabajadores que intentan organizar sindicatos y formar parte de ellos para negociar con sus empleadores son objeto de espionaje, acoso, presiones, amenazas, suspensiones, despidos, deportaciones u otra clase de represalias por ejercer su derecho de libertad de asociación". El informe continúa diciendo: "Los casos que se estudiaron para el presente informe no representan excepciones aisladas en un ambiente por lo demás propicio para la libertad sindical de los trabajadores". En vista de la manera en que se aplican las leyes en cuestión en Estados Unidos, aun cuando los países cuenten con leyes similares sobre las áreas fundamentales, cualquier aseveración de que existe consenso en torno a las normas vigentes relacionadas con los convenios fundamentales de la OIT es ficticia y no real.

Por último, en el contexto latinoamericano, quienes propugnan la vinculación del comercio al trabajo también sostienen que hoy en día existe un consenso sobre el papel positivo que pueden desempeñar las sanciones comerciales para garantizar el cumplimiento de normas laborales más estrictas y que la cuestión ya no radica en si utilizar o no este instrumento sino en cómo hacerlo. Ésta es, sin duda, la conclusión a la que seguramente llegará un lector no avezado en estos temas después de leer la siguiente descripción de la situación actual que presenta Polaski [2004]: "Paralelamente a las instituciones y negociaciones comerciales multilaterales, en los últimos años Estados Unidos y otros países han negociado una serie de acuerdos comerciales bilaterales y regionales que tienen un mayor alcance que los acuerdos multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde 1993, Estados Unidos incluye disposiciones laborales en todos los tratados de libre comercio bilaterales y regionales que negocia, así como en un acuerdo textil bilateral que negoció con Camboya. Canadá y Chile también han incorporado disposiciones laborales en por lo menos algunos de sus acuerdos comerciales bilaterales. Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay -países sudamericanos del cono sur- establecieron instituciones e incluido compromisos laborales como parte de la arquitectura del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). No obstante, estos países no incorporaron de manera directa los derechos laborales en su tratado para la constitución del mercado común. Como resultado de todas esas iniciativas existe un mayor *corpus* de experiencias y una creciente variedad de enfoques sobre *cómo vincular los derechos laborales al comercio*" (cursivas mías).

Lo que claramente se sugiere aquí es que, en la actualidad, los actores principales de América Latina -Brasil, Argentina, México y Chile- están muy comprometidos con la idea de vincular el comercio a las normas del trabajo. Nada más alejado de la realidad. Cada uno de los tratados de los países latinoamericanos que vincula el comercio a las normas laborales fue firmado exclusivamente en respuesta a las exigencias de Estados Unidos y Canadá y con estos dos países. Así, los acuerdos que incluyen tal vinculación son (i) el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), un convenio que complementa al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), del cual México es uno de los países signatarios; (ii) el Acuerdo de Cooperación Laboral entre Chile y Canadá, similar al ACLAN; (iii) el TLC entre Chile y Estados Unidos, por el cual Chile se compromete a asegurar la observancia de la legislación laboral vigente, y (iv) el CAFTA-DR, cuyas disposiciones son similares y que se firmó con posterioridad al trabajo de Polaski [2004].

¿Qué conclusión podemos sacar, entonces, a partir del ejemplo del MERCOSUR citado por Polaski? Resulta ser que las disposiciones sobre normas laborales del MERCOSUR no sólo no forman parte del tratado constitutivo de la unión aduanera, sino que además carecen de toda vinculación al comercio. En consecuencia, el modelo del MERCOSUR para

promover las normas laborales no tiene nada en común con el modelo de Estados Unidos. A este respecto, vale citar un fragmento del esmerado y minucioso informe de Motta Veiga y Lengyel ([2003] p. 13) sobre los derechos laborales que se promueven en el marco del MERCOSUR: "Los países del MERCOSUR han rechazado sistemática y oficialmente la idea de vincular el comercio a las normas laborales, mientras que apoyan las propuestas tendientes a consolidar la OIT y sus convenios". Más adelante (*Ibid.*, p. 15), los autores afirman lo siguiente: "El Tratado de Asunción, que sentó las bases para el establecimiento del MERCOSUR, no incluyó en sus disposiciones cuestiones sociales ni destinó un espacio específico en su arquitectura institucional para abordarlas. Esta situación se modificó en 1991 debido a los reclamos de varias partes interesadas (principalmente sindicatos) con motivo de la excesiva parcialidad económica y comercial del tratado. El Subgrupo de Trabajo N° 11 (que, a partir de 1995, pasó a llamarse Subgrupo de Trabajo N° 10 sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social) fue creado por el órgano ejecutivo del MERCOSUR (el Grupo Mercado Común) para tratar los asuntos laborales. En consonancia con el espíritu general del tratado subregional, este cambio institucional no implicó, formalmente ni en la práctica, ceder la autoridad nacional a ninguna instancia del MERCOSUR para negociar o supervisar las normas laborales".

Por último, cabe destacar que los países en desarrollo también han manifestado enérgicamente sus objeciones a cualquier vinculación del comercio al trabajo en las negociaciones de la OMC. De manera sistemática, Estados Unidos y la Unión Europea (UE) han hecho públicos sus reclamos al respecto en los foros de la OMC y, de igual modo, los países en desarrollo se opusieron de manera unánime y sin excepción. Brasil, en especial, ha estado al frente de la batalla para evitar que se incluya vinculación alguna del comercio al trabajo en la OMC. Por lo tanto, cuando se analiza en función de los hechos reales, la aseveración de que existe un consenso sobre las normas fundamentales de la OIT resulta ser, lisa y llanamente, falsa.

III. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS RECLAMOS DEL NORTE CON RESPECTO A LAS NORMAS¹

Analicemos ahora algunos de los argumentos fundamentales que se esgrimen a favor de los reclamos del norte para que en el sur las normas sean más rigurosas y su oferta de bienes gire en torno al vínculo del comercio al trabajo. A primera vista, todos estos argumentos parecen válidos, pero al examinarlos con mayor detenimiento resultan ser desleales.

LOS ARGUMENTOS ÉTICOS Y MORALES SOBRE LA VINCULACIÓN DEL COMERCIO AL TRABAJO

En lenguaje llano, el argumento moral sobre la vinculación del comercio al trabajo radica, desde el punto de vista de sus defensores del norte, en que si un país decidió observar normas laborales más estrictas dentro de su territorio, debe gozar del derecho moral de suspender el comercio con otro país que no observe normas igualmente rigurosas. Por ejemplo, si Estados Unidos adhiere a valores que no admiten el trabajo infantil y declaró ilegal esa práctica, también debería tener el derecho de suspender las importaciones de productos elaborados por mano de obra infantil en otros países.

Uno de los problemas graves que adolece este argumento es que cuando Estados Unidos opta por prohibir el trabajo infantil en su territorio, también elige pagar los costos derivados de esta legislación más estricta pues renuncia a la producción que podría generar la

mano de obra infantil y compromete mayores recursos para la educación de los niños. No obstante, cuando solicita a otros países que también abandonen esa práctica *porque contribuirán a promover un valor muypreciado para sus ciudadanos*, quienes asumen el costo de la producción a la que se renunció y de los recursos adicionales destinados a la educación son los países con los que mantiene relaciones comerciales. No habría ninguna razón de peso para justificar una polémica si ese costo fuera insignificante, pero no lo es. Por ejemplo, según un estudio realizado por *Consumer Unity & Trust Society (CUTS)*, una organización no gubernamental (ONG) con sede en India, la escolaridad de los niños que actualmente trabajan costará entre US\$ 12 mil millones y US\$ 18 mil millones por año tan sólo en India. Es poco probable que Estados Unidos y otros países desarrollados que desean erradicar el trabajo infantil de India ofrezcan hacerse cargo de tan siquiera una pequeña parte de ese costo.

Por cierto, este argumento es ríspido. Si se lo acepta, también hay que estar dispuesto a aceptar el derecho de los demás países de suspender las importaciones que provienen de Estados Unidos puesto que en este último país aún existe la pena de muerte. Esas naciones podrían sostener, con todo derecho, que así como la persistencia del trabajo infantil en los países socios ofenden la sensibilidad de los consumidores de estadounidenses, el hecho de que se continúe aplicando la pena de muerte ofende a sus propios consumidores. En efecto, un país como India podría incluso defender la aplicación de sanciones comerciales alegando que Estados Unidos no ofrece el mismo grado de seguridad laboral que India a los trabajadores de las grandes fábricas.

Los defensores de este argumento suelen responder que los valores en cuestión no son exclusivos de Estados Unidos sino universales. Sin embargo, tal como comenté anteriormente, cuando se trata de las normas específicas que deben aplicarse, el conjunto de valores compartidos es mucho más limitado que las normas que pretende el norte. El conjunto amplio de valores se comparte únicamente en el plano de las aspiraciones, y existen grandes diferencias entre los países en cuanto al ritmo en que tales aspiraciones deben llevarse a la práctica y al rumbo que debe seguirse. Si volvemos al ejemplo anterior sobre el trabajo infantil, en teoría la mayoría de los padres seguramente comparten el valor de que el trabajo infantil es "malo". Pero cuando se ven obligados a elegir entre la desnutrición y el trabajo infantil, la mayoría optará por lo último. Sin llegar a ese extremo, cabe señalar que los países muestran una mayor tolerancia por el trabajo infantil en la agricultura que en la industria, como queda demostrado por la legislación estadounidense sobre el trabajo infantil, que es menos rigurosa en el caso de la agricultura que en el de la industria. Y en este último ámbito, existe menos tolerancia respecto del trabajo infantil en actividades peligrosas. Esto se patentiza de manera sumamente gráfica en la rapidez con que los países ratificaron el Convenio 182 de la OIT, mientras que el Convenio 138 quedó relegado. Además, y volviendo a Estados Unidos, nadie cuestiona si es ético que los niños repartan periódicos en el barrio o trabajen como niños.

El consenso también presenta zonas grises en lo que respecta a los derechos de los trabajadores. Por ejemplo, los trabajadores suelen estar representados en los directorios de las empresas de Europa, pero no en las de Estados Unidos. Por cierto, ante la ausencia de sindicatos en la mayoría de las fábricas estadounidenses, no queda muy claro cómo podría lograrse tal representación sindical en ese país. Asimismo, las leyes sobre la huelga son mucho más rigurosas en los países ricos (por mencionar un caso, en Estados Unidos las huelgas de solidaridad están prohibidas) que en algunos de los países en desarrollo, tales como India.

Rodrik [1997] presenta una defensa más sutil del argumento sobre la "preservación de los valores morales" que, a primera vista, parece convincente, pero resulta contra-

dictoria al analizarla con más detalle. Supongamos que, para poder subsistir, una empresa estadounidense debe encontrar una fuente más económica que le provea algunos de sus componentes que requieren mano de obra intensiva. Supongamos, además, que tiene dos opciones. La primera consiste en tercerizar la fabricación de los componentes a través de una empresa hondureña que explota a sus trabajadores. La segunda alternativa es inaugurar una empresa que explote a sus obreros en la frontera con México y emplear a los mismos hondureños como trabajadores migrantes. Los costos de producción, los salarios de los trabajadores hondureños (deducidos los costos de migración) y las condiciones laborales son idénticos en ambos casos. Por lo tanto, si se está de acuerdo con una opción, también debe aprobarse la otra. No obstante, Rodrik (*Ibid.*, p. 34) señala que no es así: "Curiosamente, la gran mayoría de los economistas que no tienen problema con el ejemplo de la tercerización sostienen que no es una buena política pública atenuar las normas laborales para los trabajadores migrantes al punto de permitir su explotación. Evidentemente, las dos posiciones son contradictorias. Parece haber mayor coherencia en el comportamiento de la opinión pública, que reacciona con la misma indignación ante las dos versiones de la parábola -tercerización y migración-, que en la percepción de los economistas".

A simple vista, ésta parece ser una crítica convincente de la posición que adoptan los que se oponen a las sanciones comerciales contra los países que tienen normas laborales laxas. No obstante, al analizarla con más detenimiento, la postura lógicamente contradictoria es aquélla de la "opinión pública", mientras que el punto de vista de "la gran mayoría de los economistas" es coherente, contrariamente a la opinión de Rodrik. Sucede que cuando la "opinión pública" manifiesta su indignación ante el maltrato que sufren los trabajadores migrantes, quiere que se los trate en pie de igualdad a los trabajadores estadounidenses y que el costo de ese trato recaiga sobre la empresa y, por ende, sobre la economía de Estados Unidos. Pero cuando la opinión pública se indigna ante la explotación de los trabajadores en Honduras, ¡quiere que se impongan sanciones comerciales a los hondureños para que defiendan los valores morales estadounidenses! Para observar una coherencia lógica, la opinión pública debería también estar dispuesta a ofrecer al gobierno hondureño solventar los costos que implica llevar las condiciones laborales de Honduras al nivel de las de Estados Unidos.

Asimismo, la aparente contradicción de la postura de la gran mayoría de los economistas queda resuelta una vez que reconocemos que cuando un extranjero llega al seno de sociedades posrenacentistas los locales comienzan a considerarlo como uno más de ellos. La buena disposición de conferir a los trabajadores migrantes los mismos derechos que los que gozan los trabajadores locales es el resultado de esa empatía. Además, el hecho de aceptar la explotación de los obreros en el exterior no significa estar en contra de los derechos y el bienestar de esos trabajadores sino que entraña una oposición a las sanciones comerciales que, de lo contrario, se les aplicarían.

Por cierto que la posición que Rodrik atribuye a la opinión pública parece más coherente y entendible al considerarla desde el punto de vista puramente egoísta de la mano de obra estadounidense. En el contexto de su parábola, las normas laborales menos rigurosas de Honduras implican una mayor competencia comercial para Estados Unidos en el campo de las industrias que hacen uso intensivo de la mano de obra. Además, al permitir que se establezcan condiciones de explotación para la mano de obra migrante en el territorio de Estados Unidos, las empresas estadounidenses tienen un mayor incentivo para emplear a esos trabajadores. Ambas políticas ejercen presión en los salarios de los trabajadores locales.

Si bien Freeman [2002] rechaza las sanciones comerciales como instrumento para promover las normas laborales, de todas maneras fundamenta los motivos que dan legitimidad a los reclamos del norte para que se impongan normas laborales más estrictas en el sur alegando que "las personas se preocupan por las condiciones laborales relacionadas con los productos que compran". Presenta datos procedentes de cuatro fuentes que, según su opinión, indican la voluntad de los compradores del norte de pagar por las normas que reclaman: encuestas en las que muchos de los entrevistados manifestaron su predisposición a pagar precios más altos por los productos que se fabrican en condiciones de trabajo "adecuadas"; un experimento en el que la mitad o menos de los consumidores eligió comprar medias fabricadas en condiciones de trabajo adecuadas pese a que su precio era mayor; la caída del valor de las acciones de aquellas empresas que fueron objeto de campañas contra la explotación de los trabajadores y el trabajo infantil, y la solicitud por parte de los accionistas de que los gerentes adopten normas laborales más rigurosas.

El primer problema de los datos respaldatorios basados en encuestas y experimentos que presenta Freeman radica en que la manera precisa en que se formulan las preguntas puede influir en la respuesta de los consumidores imbuidos de valores éticos y morales. Por ejemplo, Freeman (*Ibid.*, pp. 13-14) sugiere el siguiente enfoque para medir la voluntad de los consumidores de pagar por las normas que reclaman: "Una manera más efectiva de averiguar si las personas están dispuestas a pagar más por un producto fabricado en condiciones laborales adecuadas consiste en realizar un experimento en el que se ofrece vender a los consumidores un producto asociado a diferentes condiciones de producción. Imaginemos dos pilas de camisetas en una tienda de venta al público. *En una se lee "Fabricadas en condiciones de trabajo adecuadas que cumplen con las normas laborales internacionales. En la segunda dice "Fabricadas por niños en la empresa explotadora Sórdida".* Si el precio fuera el mismo, ¿cuántos consumidores comprarían las camisetas fabricadas en condiciones adecuadas en lugar de las que son producto del trabajo infantil? Si hubiera US\$ 0,50 de diferencia, ¿cuántos harían esa elección? ¿Y si la diferencia fuera de US\$ 1? ¿Y si fuera de US\$ 2, etcétera?" (cursivas mías).

Un equipo de la Universidad de Michigan llevó a cabo un experimento como ése: colocaron en una tienda dos pilas de medias, una junto a la otra, e indicaron que las medias de una de las pilas habían sido fabricadas en condiciones laborales adecuadas. Fueron variando el precio de esa pila desde el 0% hasta el 40% más que el de la otra pila. El estudio indicó que cuando el precio era el mismo, la mitad de los consumidores eligió las medias fabricadas en condiciones no especificadas. Por lo tanto, el consumidor medio no mostró interés por las normas. Es más, al incrementar el precio de las medias fabricadas en condiciones adecuadas, la proporción de compradores fue disminuyendo de la mitad a aproximadamente un tercio. Incluso con el mayor incremento en el recargo, algunos consumidores siguieron comprando las medias fabricadas en condiciones adecuadas. A partir de este estudio, Freeman (*Ibid.*, p. 14) arriba a la siguiente conclusión: "Esto sugiere que existe un nicho de mercado para las medias fabricadas en condiciones adecuadas que podría alcanzar entre un cuarto y un tercio del mercado de las medias y generar mayores ingresos que bastarían para mejorar los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores, pero esas medias no arrasarían el mercado. Dado que las medias no son una prenda de marca visible que haya sido objeto de campañas en contra de los talleres de explotación de los trabajadores y en

virtud de que el experimento no se relacionó con ninguna campaña, es probable que los resultados no sean iguales en otro estudio experimental diseñado de manera diferente".

Freeman no extrae una conclusión generalizada de la experiencia y, por cierto, hace explícita la reserva acerca de que los resultados podrían no ser iguales en otras condiciones de estudio. Pero el asunto es aún más complejo. Es posible que muchos consumidores no se preocupen por el precio cuando compran medias. Por ello, aun cuando el precio de las de una pila sea mayor y no se indique la diferencia entre las condiciones en que se fabricaron, algunos consumidores terminarán eligiendo las medias de la pila que tiene el precio más alto. Freeman se equivoca al considerar que todos los que pagan un precio mayor están dispuestos a pagar más por mejores condiciones laborales, puesto que es muy probable que algunos de los consumidores hayan pagado más sencillamente porque no se fijaron en la diferencia de precio entre las dos pilas.

Pero esta es una objeción menor. El cuestionamiento más importante tiene que ver con la manera exacta en que se formula la pregunta. Así, supongamos que alteramos el experimento colocando dos pilas de medias en una tienda de venta al público, como en el ejemplo anterior, con el siguiente cartel frente a una de ellas: "Estas medias se fabricaron en un país pobre con la colaboración de niños para que su familia no muriera de hambre". Luego, vamos incrementando el precio de las medias fabricadas por mano de obra infantil desde el 0% hasta el 40%. Me atrevo a conjeturar que al menos la misma cantidad de compradores que eligió la pila de las "condiciones adecuadas" ahora optaría por las medias que son producto del trabajo infantil.

El segundo problema del argumento general presentado por Freeman sobre la base de los datos de encuestas y experimentos radica en que el apoyo general a las "condiciones adecuadas" no puede tomarse como un respaldo directo a normas específicas. Consideremos, por ejemplo, los datos de la encuesta que cita el mismo autor (*Ibid.*, p. 12), según los cuales "un promedio del 85% de los entrevistados en la encuesta de Marymount respondió que pagaría US\$ 1 más por un artículo de US\$ 20 si tuviera la garantía de que fue fabricado en condiciones adecuadas". ¿Qué quiere decir "condiciones adecuadas" en esa oración? ¿Se refiere a las normas fundamentales de la OIT, a las normas laborales de Estados Unidos, a las normas europeas o acaso a las argentinas?

En tercer lugar, aun cuando llegáramos a un acuerdo sobre la definición, debemos saber si, efectivamente, el artículo de US\$ 20 que actualmente se produce según normas menos estrictas puede fabricarse en condiciones adecuadas y venderse a US\$ 21. Si, por ejemplo, la producción del artículo en esas condiciones adecuadas aumentara su precio final a US\$ 30, no podría cumplirse con la norma deseada al precio ofrecido. Entonces, los encuestados están buscando una "oferta" de las normas que, sencillamente, no existe. Esto implica que la voluntad de pagar un precio más alto no es lo mismo que la voluntad de pagar el costo marginal total que entraña modificar las normas laborales vigentes para cumplir con las condiciones adecuadas.

En cuarto lugar, si para los encuestados "condiciones adecuadas" es sinónimo de normas estadounidenses, ya cuentan con la posibilidad de pagarlas: pueden comprar productos similares que llevan el rótulo "industria estadounidense". Así, podría argumentarse que el nicho de mercado al que Freeman hace mención en el contexto del experimento de las medias del estudio realizado por la Universidad de Michigan ya está siendo explotado. También podemos afirmar que en lo que concierne a la gran mayoría de los consumidores, de acuerdo con la teoría de la preferencia revelada (que señala que es posible determinar las preferencias de los consumidores en función de sus hábitos de compra) no

están dispuestos a pagar el mayor costo que entrañan las normas laborales estadounidenses puesto que, cada vez en mayor medida, están inclinándose por los productos más económicos fabricados en el extranjero.

Para rechazar este argumento, habría que responder por qué la demanda efectiva de "normas adecuadas" respaldada por la voluntad de pagar no se traduce en la oferta del mercado. En general, cuando el mercado no ofrece un producto fabricado según una norma determinada para el que existe demanda, hay una falla de mercado. A modo de ejemplo, en el caso de no existir una reglamentación, las empresas petroleras suministrarían combustible de baja calidad, ya que ni ellas como vendedores ni los automovilistas como compradores individuales se preocuparían por el efecto perjudicial de ese combustible sobre la atmósfera. Sin embargo, si los automovilistas como compradores individuales sí se preocupan por los efectos negativos sobre el medio ambiente, las empresas petroleras estarán dispuestas a proveer combustible de alta calidad. Por consiguiente, si argumentamos que los consumidores finales efectivamente se preocupan por que las normas laborales sean más rigurosas, el mercado debe ofrecer productos elaborados de acuerdo con ellas e identificarlos, por ejemplo, a través de "etiquetas sociales" en las que se consignent las prácticas laborales pertinentes.

Para reforzar nuestro argumento, consideremos el ejemplo utilizado por el mismo Freeman (*Ibid.*, p. 11) a fin de demostrar los motivos por los que deberían interesarnos las normas de los productos: "El hecho de considerar las normas como parte del producto guarda paralelismo con los análisis de Adam Smith y Alfred Marshall sobre la compensación de las diferencias. Marshall [1890] trazó una diferencia entre el albañil al que le interesa si debe trabajar en un palacio o en una cloaca y el vendedor de ladrillos a quien no le importa si sus ladrillos servirán para construir el palacio o la cloaca. El interés del albañil genera una compensación de las diferencias salariales en el mercado laboral: se paga más por el trabajo en la cloaca. La consumidora que se preocupa por la rigurosidad de las normas laborales consume no sólo productos materiales sino también las condiciones de trabajo relacionadas con ellos. Está dispuesta a pagar precios más altos por los productos fabricados en condiciones más adecuadas porque le satisface saber que los trabajadores están protegidos por condiciones decentes. Así se obtiene un margen financiero que permite mejorar las condiciones de trabajo o incrementar los salarios en los países menos adelantados".

Si tomamos el ejemplo de Marshall al pie de la letra, un potencial empleador que desea contratar al albañil para trabajar en una cloaca deberá pagarle un salario mayor que aquel que quiere contratarlo para trabajar en un palacio. Por ende, no se necesitaría ningún tipo de intervención a favor del albañil contratado para trabajar en la cloaca. ¿Por qué, entonces, habría que intervenir en defensa del consumidor que desea normas laborales más rigurosas? Si la voluntad de pagar existe, como en el caso del empleador que quiere contratar al albañil para trabajar en la cloaca, el mercado debería ofrecer la norma. El argumento que presenta Freeman es, en el mejor de los casos, incompleto y, en el peor, falaz.

Los datos ofrecidos como respaldo de la repercusión de las condiciones laborales relacionadas con el producto en el caso del precio de las acciones son susceptibles de críticas similares. Por ejemplo, si el precio de las acciones se ve afectado por la mala publicidad que generan las condiciones laborales, las empresas lo tendrán en cuenta a la hora de decidir según qué normas van a operar. Al fin y al cabo, estarán considerando cuestiones similares a las que las llevan a observar determinadas normas (incluidas aquéllas sobre el medio ambiente, por ejemplo) en el ámbito nacional. Por otra parte, aun cuando se esté de acuerdo con este argumento, la relación entre el precio de las acciones y las normas específicas no resulta tan clara. ¿Cuánto más rigurosas deben ser las normas con las que cumple la

empresa a fin de que se recupere la caída del precio de las acciones? Una cuestión aún más importante, en la medida en que al adoptar normas más estrictas se incrementan los costos de producción y ello repercute en la rentabilidad, es que necesitamos saber si la baja del precio de las acciones como consecuencia de las menores ganancias no neutralizará cualquier suba impulsada por los accionistas que prefieren que las normas sean más rigurosas.

En el mismo orden de cosas, los datos que demuestran que, en algunas ocasiones, los accionistas han ejercido presión sobre los gerentes para que adopten mejores prácticas tampoco parecen requerir que se tomen cartas en el asunto. En estos casos, el mercado funciona tal como debe. De acuerdo con la evidencia que presenta Freeman, la presión de los accionistas se ha producido principalmente en aquellos casos extraordinarios en los que el consenso es prácticamente absoluto, como en el ejemplo de Unocal, que realiza actividades comerciales en Myanmar, donde el trabajo forzoso es moneda corriente. De todas maneras, es altamente improbable, a partir de estos casos especiales y excepcionales, llegar a la conclusión general de que los accionistas van a dejar de lado en masa su afán de lucro a favor de las normas laborales estadounidenses.

LA CUESTIÓN DEL COMERCIO JUSTO

El argumento proteccionista -en contraposición al ético- que defiende la vinculación del comercio a las normas laborales se presenta como un "asunto relativo al comercio justo". Freeman [2002], que indudablemente simpatiza con la causa del trabajo, analiza ese argumento en forma minuciosa y lo refuta. Dado que yo llegué a la misma conclusión, lo abordaré de manera breve y, principalmente, desde la perspectiva de un economista especializado en comercio.

El argumento que presentan los defensores de la vinculación del comercio al trabajo consiste en que las normas laborales menos rigurosas de los países en desarrollo les otorgan una ventaja competitiva "injusta" con respecto a los países desarrollados, sobre todo en el caso de las industrias que requieren mano de obra intensiva. En el fondo, se trata de algo muy similar al viejo argumento sobre la fuerza laboral pobre según el cual las industrias intensivas en mano de obra de los países ricos no pueden competir con las de los países pobres puesto que los productores de estos últimos pueden permitirse pagar salarios bajos sin correr el riesgo de recibir sanciones. En general, este argumento se ha basado ante todo en el hecho de que los bajos salarios de los países en los que abunda la mano de obra dan origen a una ventaja "injusta". En su versión actual, el alcance del argumento se ha ampliado e incluye un sinnúmero de normas laborales entre los responsables de esa ventaja injusta.

Hace mucho que los economistas especializados en comercio sostienen que este argumento se encuentra en franca contradicción con el principio básico de la ventaja comparativa. Prácticamente todos los libros de texto sobre comercio internacional describen el argumento de la mano de obra pobre como una mala interpretación de ese principio fundamental. El hecho es que los países con salarios altos pueden competir sin problemas con aquellos cuyos salarios son bajos gracias a su mayor productividad. Lo que no pueden hacer es competir en los sectores donde carecen de una ventaja comparativa.

En efecto, si aceptamos el argumento del "comercio justo", también podría sostenerse, desde el punto de vista de los países en desarrollo, que los países desarrollados gozan de una enorme ventaja "injusta" en el plano de los productos que requieren mucho capital merced a que disponen de una tecnología muy superior y una enorme cantidad de capitales. Así, por ejemplo, si hiciéramos una encuesta en Nueva Delhi y preguntáramos si

el mayor acceso a la tecnología y al capital ha dado a los países *desarrollados* una ventaja competitiva injusta, prácticamente todos los encuestados responderían que sí. Además, la inmensa mayoría daría su apoyo a disposiciones de la OMC en las que se exigiera que los países desarrollados compartan la tecnología con los países en desarrollo a un costo bajo o en forma gratuita. Pero ¿acaso eso es sensato desde el punto de vista económico? La mismísima esencia de las ganancias que genera el comercio consiste en que los países, debido a sus diferencias fundamentales inherentes, cuentan con distintas capacidades para producir bienes distintos. Los países en desarrollo gozan de una ventaja comparativa en relación con los productos que requieren mano de obra intensiva y los países desarrollados, respecto de los productos que requieren un uso intensivo del capital y de la tecnología.

Suele darse un matiz ligeramente distinto al argumento del comercio justo que consiste en que el libre comercio con países que tienen normas laborales poco rigurosas puede volver menos estrictas las normas propias. Éste es el argumento denominado "competición a la baja" o "espiral descendente". En general, establece que la competencia en torno del capital y del empleo puede llevar a que las normas del trabajo sean cada vez más laxas. Por lo tanto, es necesario que exista una cooperación entre los países para fijarlas. Si bien en teoría la posibilidad existe, su relevancia empírica es bastante cuestionable. No hay muchos indicios de que en Estados Unidos y la UE las normas laborales se hayan vuelto menos estrictas como respuesta a la mayor competencia de los países en los que abunda la mano de obra.

LA CUESTIÓN DE LA EFICIENCIA

A la hora de evaluar si resulta apropiado que las normas laborales formen parte de acuerdos de la OMC o de otros acuerdos comerciales, podemos analizar dos planteos sencillos. En primer lugar, en el plano del bienestar tanto nacional como mundial, normalmente las normas laborales no son uniformes en todos los países ni a lo largo del tiempo. Los cambios que se producen en los beneficios y costos marginales de las normas laborales a consecuencia, por ejemplo, de una modificación de los ingresos o la productividad debida a la "oferta" de normas laborales hacen que las normas óptimas varíen con el paso del tiempo y entre las distintas naciones.

Supongamos, a modo de ejemplo, que definimos la norma sobre el trabajo infantil en función del número de horas que trabaja cada niño. Cuanto menor sea el número de horas, más rigurosa será la norma. Supongamos, también, que las familias obtienen beneficios si la norma es más estricta. Entonces, dado que la utilidad marginal de los ingresos disminuye conforme estos aumentan, es dable esperar que el nivel óptimo de la norma vaya volviéndose más estricto a medida en que se incrementan los salarios. Este efecto puede ser aún más fuerte si damos por sentado que la elasticidad-ingreso de la demanda de la norma supera la unidad. En la medida en que los países puedan incorporar esas normas "óptimas" en su legislación, no podemos suponer que las diferencias que se observan entre las normas laborales de dos países impliquen necesariamente una desviación de la norma óptima en al menos uno de ellos. Tampoco existen razones para armonizar las normas del trabajo en el ámbito mundial (o a través del tiempo) alegando que de esta manera se promueve la eficiencia en el plano nacional o internacional.

En segundo lugar, la bibliografía pertinente, cuyos pioneros fueron Bhagwati y Ramaswami [1963], indica que cuando una economía no se encuentra en un equilibrio óptimo, la primera de las mejores políticas consiste en corregir el origen de la distorsión implícita. Una vez que se hace esto, no es necesario intervenir en ninguna otra esfera de la economía. Por lo

tanto, si el mercado produce normas laborales subóptimas, debemos corregir esa distorsión de manera directa en lugar de utilizar un instrumento indirecto como las sanciones comerciales.

A modo de ejemplo, supongamos que el trabajo infantil es producto de que el gobierno no destina fondos suficientes a la educación. Los padres preferirían enviar a sus hijos a la escuela, pero no hay suficientes establecimientos de enseñanza. Entonces, deciden mandar a sus hijos a trabajar para que no anden deambulando por la calle. En una situación así, la solución directa del problema consiste en invertir más en la creación de escuelas. En principio, imponer sanciones comerciales para erradicar el trabajo infantil empeora la situación al obligar a que los dejen de trabajar y queden en la calle. La experiencia de Bangladesh de 1993 es una prueba de esto, pues la mera amenaza de sanciones por parte de Estados Unidos sembró el miedo entre los dueños de las fábricas de ropa de Dhaka, que despidieron a todos los menores de 16 años. Según un artículo de Jeremy Seabrook publicado en el Financial Times [1999], los casos de los que se tiene conocimiento parecen indicar que muchos de esos niños terminaron en condiciones peores que las de aquellas fábricas, ya que fueron a parar a talleres y fábricas cuya producción no estaba destinada a la exportación, cayeron en la prostitución o se convirtieron en vendedores ambulantes.

Este resultado evoca la introducción de un arancel en el modelo de Harris-Todaro sobre el desempleo. En ese modelo, el salario urbano se fija rigurosamente por encima del salario rural, a raíz de lo cual los trabajadores rurales migran a las ciudades. Sin embargo, no todos encuentran empleo allí. La solución directa de este problema consiste en flexibilizar los salarios, que suele ser el resultado de una política de gobierno. Pero si, en cambio, se aplica un arancel para proteger la producción urbana, cabe esperar que la migración de los trabajadores rurales adquiera una gran magnitud y, en realidad, ¡el desempleo urbano aumente!

Si se corrige la raíz de la distorsión, el libre comercio continúa siendo una política que mejora el bienestar. Así, en el modelo de Harris-Todaro, una vez que se elimina la rigidez del salario se reestablece el libre comercio como la mejor política. Lo mismo ocurre en el ejemplo del trabajo infantil: la provisión de escuelas elimina la necesidad de imponer sanciones comerciales. Estrictamente desde la óptica de la eficiencia, no hay razones para vincular el comercio a las normas laborales.

IV. LA REDEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y SUS POSIBLES SOLUCIONES

Para que exista un avance genuino es importante reconocer ante todo que en el plano de la aplicación y la observancia las normas "consensuadas" distan mucho de aquellas que especifican los convenios de la OIT. Por ejemplo, en la esfera del trabajo infantil, al parecer el límite actual del "consenso" está marcado por las normas del Convenio 182 de la OIT sobre el trabajo infantil en actividades peligrosas. Se trata de una esfera en la que es posible lograr avances rápidamente. Por otro lado, no existe un consenso para cumplir en el corto plazo con las normas que establece el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima en el caso de las ocupaciones no peligrosas. En este caso, la meta debe ser acelerar el proceso de erradicación del trabajo infantil sin hacerse ilusiones de que todos los países van a observar al pie de la letra el Convenio 138 de la OIT de la noche a la mañana. Asimismo, en el futuro inmediato resulta más probable que se logre cumplir las normas relativas a la

seguridad de los trabajadores y el trabajo forzoso que aquellas sobre la libertad sindical, la negociación colectiva, la garantía de permanencia en el empleo y la edad mínima.

Si realmente actuamos impulsados por consideraciones morales y éticas, debemos reconocer que con la vinculación del comercio al trabajo, lisa y llanamente no se alcanzará la meta deseada. Tal vinculación podría, a lo sumo -y me atrevo a agregar que a un precio muy alto para los países pobres-, mejorar las normas que se observan en las empresas exportadoras, posiblemente en detrimento de las que rigen en el resto de la economía. Tan sólo una interpretación muy limitada y egoísta del argumento ético y moral nos conduce a apuntar a tal desenlace.

Volvamos a tomar como ejemplo el trabajo infantil. A escala mundial, sólo el 5% de los niños que trabajan lo hacen en las industrias de exportación. Por consiguiente, los acuerdos comerciales que exigen la eliminación del trabajo infantil lograrían a lo sumo que esos niños dejaran de trabajar en las industrias de exportación y pasaran a las industrias de productos que compiten con la importación o de bienes que no son objeto de comercio. Digo "a lo sumo" porque mientras los productos fabricados por niños en las industrias de exportación se vendan en el mercado interno no será necesario siquiera asignar a esos niños a otros sectores. Lo único que debe hacer un país es asegurar que las empresas que emplean niños vendan sus productos en el mercado interno. En el mismo sentido, es posible que los acuerdos comerciales promuevan los derechos de sindicación y de negociación colectiva en las industrias de exportación, pero no más que eso. Es más, cuando los acuerdos comerciales no son multilaterales sino bilaterales o plurilaterales, el impacto es aún menor, ya que esos acuerdos se aplican sólo al comercio entre los países signatarios. Basta con que estos países se abstengan de exportar a sus socios los productos que se fabrican según normas poco rigurosas.

En caso de que esto parezca demasiado pesimista, permítanme citar un fragmento del Capítulo 16 del CAFTA que hace referencia a la vinculación del comercio al trabajo. El Artículo 16.2, párrafo 1(a) de este tratado establece lo siguiente: "Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que *afecte el comercio entre las Partes*, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado" (cursivas mías).

Efectivamente, siempre que la inobservancia de la legislación laboral de un país miembro no afecte las exportaciones *bilaterales* hacia otro signatario del CAFTA, ese país no corre el riesgo de violar sus compromisos en materia de las normas del trabajo. Es más, el tratado abre la posibilidad de *desviar* las exportaciones hacia un tercer país atenuando la observancia de manera selectiva. Por ejemplo, mientras exporte los bienes que son producto del trabajo infantil a terceros países (o los venda en el mercado interno), un país miembro no estará violando los compromisos contraídos en virtud del CAFTA.

Este análisis sugiere una estrategia de dos niveles. En aquellas áreas sobre las que existe consenso, como el empleo de niños en actividades peligrosas, la seguridad de los trabajadores y el trabajo forzoso, puede darse un paso hacia un rápido avance. Y en las áreas en las que el consenso es una aspiración, como las normas sobre edad mínima del Convenio 138 de la OIT, una estrategia de más largo plazo tiene más posibilidades de ser exitosa. Entre otras cosas, la estrategia de largo plazo debe incluir un crecimiento acelerado y la expansión de la democracia, elementos que, como está comprobado, promueven mejores normas laborales. En cuanto a otros instrumentos, pasemos a considerar algunos.

Los defensores de las sanciones comerciales han argumentado de manera categórica que la OIT no tiene poder de coacción. Es fácil sobredimensionar este argumento. En cierta medida, la debilidad de la OIT es el resultado de decisiones políticas en virtud de las cuales esta institución se ha visto privada de fondos. El apoyo financiero por parte de Estados Unidos fue mínimo. La experiencia reciente en torno al Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (C182) parece indicar que la OIT puede contribuir a iniciar acciones con éxito en lo atinente a aquellas normas con las que los países están de acuerdo. Por iniciativa de Estados Unidos, los 175 miembros de la OIT firmaron e implementaron las disposiciones de ese convenio. En el caso de países tales como India, esto significó asumir más obligaciones, incluida la sanción de nuevas leyes. Así, cuando realmente se comparte la convicción de llevar ciertos valores a la práctica y una gran potencia como Estados Unidos la respalda, la OIT ha demostrado que actúa. En cambio, no hay una convicción universal de llevar a la práctica los valores que se incluyen, por ejemplo, en el Convenio sobre la edad mínima, de 1973 (C138). Por lo tanto, los *lobbies* laborales se equivocan cuando afirman que la falla de la OIT es que carece de poder de coacción. Su problema está más relacionado con la falta de consenso. Por consiguiente, al parecer lo que debería hacer la OIT es crear consenso y ejercer presión moral sobre los países. Podríamos traer a colación la experiencia del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) de la OMC y proponer un mecanismo similar que se ocupe de las normas del trabajo. El examen periódico de las prácticas laborales de los países miembros podría contribuir a generar la presión necesaria y así lograr que las normas se promuevan más rápidamente y de manera simétrica en los países desarrollados y en desarrollo.

LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO

Las restricciones al comercio que imponen los países desarrollados son, con mucho, más rigurosas para los productos que exportan los países en desarrollo: textiles y prendas de vestir, calzado, productos agrícolas y de la industria pesquera.² Si los países desarrollados realmente desean que los países en desarrollo observen normas más estrictas, deberían comenzar por abrir sus mercados a los productos fabricados con mano de obra intensiva. No pueden asumir el monopolio de la moral y luego obligar a que los países en desarrollo paguen por ello. La caridad empieza por casa. Huelga decir que los países en desarrollo deben, a su vez, liberalizar su propio comercio si quieren que las exportaciones de productos fabricados con mano de obra intensiva se incrementen y los trabajadores se beneficien.

Vale la pena destacar que, con la liberalización del comercio, existe la posibilidad de mejorar las normas laborales por dos razones. En primer lugar, en la medida en que ocasione la expansión de los sectores que emplean mano de obra intensiva, aumentarán los salarios y mejorarán otras normas. En segundo lugar, la liberalización del comercio constituye un elemento esencial para generar un crecimiento más acelerado, algo que, a su vez, promueve la aplicación de normas laborales más rigurosas. Las dos partes del segundo razonamiento requieren una explicación más detallada.

En cuanto a la primera, es sorprendente que muchas ONGs e incluso numerosos académicos consideren la reducción de los obstáculos al comercio por parte de los países ricos como un paso importante para promover el crecimiento en los países pobres y, al

mismo tiempo, continúen mostrándose escépticos respecto de la importancia de la necesidad de eliminar esos obstáculos también en los países pobres para lograr ese crecimiento. Así, Freeman básicamente se opone a la idea de que la eliminación de las barreras comerciales de los países en desarrollo contribuye al crecimiento más rápido de esos países: "Si bien las políticas ortodoxas tienen cierta lógica en los modelos macro y comerciales simples, no resulta tan claro si son adecuadas para las economías reales. Existen datos sobre distintos países que demuestran que las medidas políticas relacionadas con la apertura, tales como los aranceles y los obstáculos al comercio, guardan poca relación con el crecimiento" (Freeman [2002] p. 6). En cambio, cuando se trata de las barreras que erigen los países desarrollados contra los productos exportados por los países en desarrollo, Freeman (*Ibid.* p. 21) considera que su eliminación constituye la contribución más importante que pueden realizar los países desarrollados en pos del mejoramiento de las condiciones de los trabajadores de los países en desarrollo: "Supongamos que pudiéramos elegir entre (a) eliminar los obstáculos que imponen los países avanzados para los productos de los PMA y reducir sustancialmente la carga de la deuda de los países más pobres y (b) mejorar la información sobre las normas laborales en los PMA y fiscalizar su cumplimiento. Si nuestra meta fuese mejorar las vidas de los trabajadores de los PMA, elegiríamos la opción (a). Eliminar los aranceles y otros obstáculos impuestos a los PMA, sobre todo en relación con los productos agropecuarios, así como reducir sus enormes deudas puede, casi con certeza, ser más beneficioso para más personas que mejorar las normas del trabajo en los sectores de exportación e, incluso, en otros sectores".³ Esta opinión también se encuentra en la obra de otros académicos, como Dani Rodrik y Joseph Stiglitz, en publicaciones de ONGs, como Oxfam y Christian Aid, y en informes de investigación de instituciones internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD - *United Nations Conference on Trade and Development*) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Sin embargo, desde la perspectiva de cualquiera de las dos posiciones, existe una contradicción lógica con la otra. Se considera que la liberalización del comercio por parte de los países desarrollados contribuye a promover el crecimiento de los países en desarrollo a través de mejores perspectivas para sus exportaciones. Pero la apertura por parte de los países en desarrollo logra en gran medida el mismo objetivo, al volver más atractivas las exportaciones en relación con las ventas en el mercado interno. Para reforzar este razonamiento, pensemos en un caso extremo en el que los países desarrollados adoptan plenamente el libre comercio mientras que los países en desarrollo imponen barreras prohibitivas. En este caso, las exportaciones de los países en desarrollo no crecerán en absoluto. Abrir sólo la puerta de los países desarrollados no basta para que se concreten las exportaciones; la puerta de los países en desarrollo también debe estar abierta para que los productos puedan salir. Esto queda ampliamente demostrado al comparar las experiencias de Corea del Sur e India en las décadas de los años sesenta y setenta. Cuando los países desarrollados abrieron sus mercados, Corea del Sur aprovechó esta oportunidad ya que también implementó una estrategia orientada hacia el exterior. La India, que siguió una estrategia orientada al mercado interno, no alcanzó el mismo éxito.

En Panagariya [2004] documenté de manera sistemática que, en los últimos cincuenta años, prácticamente ningún país en desarrollo ha logrado un rápido crecimiento sostenido sin un nivel bajo o bien decreciente de protección. Es cierto que países como China e India alcanzaron altos niveles de crecimiento en las décadas de los años ochenta y

noventa con un proteccionismo aún fuerte, pero lo cierto es que estaban reduciendo los niveles de protección. Además, en ese período su comercio creció con una celeridad muy mayor que en las décadas de creciente o gran proteccionismo y bajo crecimiento.

Es sabido que un fuerte crecimiento, que en última instancia mejora el nivel de vida, conlleva un mayor rigor en las normas laborales. Los países del Lejano Oriente que obtuvieron elevados ingresos *per capita* también eliminaron rápidamente el trabajo infantil. Volviendo a India, durante varias décadas ese país no logró un crecimiento acelerado ni avanzó demasiado en la reducción del trabajo infantil; pero con la recuperación del crecimiento en los últimos años, las perspectivas de lograr mejores normas laborales, incluidas aquellas sobre el trabajo infantil, son más auspiciosas.

La apertura generalizada contribuye también a lograr un nivel de vida más alto de manera más directa. En muchos países, el proceso de globalización condujo a la democracia, que, *ceteris paribus*, trae consigo mejores normas laborales. En países como Corea del Sur, la democracia ha ayudado a promover las condiciones de los trabajadores en general. Asimismo, aun con un bajo nivel de ingresos, en India democrática los derechos de sindicación de los trabajadores, en algunos aspectos, han sido no solamente buenos, sino quizá mejores que en muchos países desarrollados.

LAS ETIQUETAS SOCIALES

En el presente trabajo argumenté que no es del todo evidente que el mercado no proporciona a los consumidores de los países desarrollados productos elaborados en las condiciones laborales deseadas. En la mayoría de las categorías existen productos equivalentes fabricados en los propios países desarrollados. Por ello, la cuestión de las etiquetas sociales sólo parecería ser aplicable cuando no existen productos equivalentes elaborados en países con normas laborales aceptables. En la categoría de las alfombras el mercado creó etiquetas sociales, tales como Rugmark, que informan al comprador que no son producto del trabajo infantil.

No obstante, el hecho de que no exista un producto fabricado en un país según normas del trabajo adecuadas no es un argumento válido *per se* para que el gobierno imponga el uso de etiquetas sociales. ¿Por qué? Puede que todavía no exista una demanda efectiva que justifique un precio compatible con las normas deseadas. Sólo en los casos en que se determine una falla de mercado habrá razones económicas que justifiquen la imposición gubernamental del uso de etiquetas sociales.

De todas maneras, desde una perspectiva estratégica las etiquetas sociales pueden servir para atenuar las presiones en pos de lograr la vinculación del comercio al trabajo. Uno de los principales ámbitos en los que pueden ser útiles es el de la responsabilidad social de las empresas. Las certificaciones tales como SA 8000 pueden resultar eficaces para asegurar al público que las empresas respetan las normas que el público demanda para sus productos. Pero incluso en este caso el mejor criterio sería contar con gran diversidad de etiquetas sociales para que las empresas sean libres de elegir entre ellas según las presiones de sus accionistas.

EDUCACIÓN

Una de las condiciones necesarias para reducir el trabajo infantil son las escuelas y la educación. Como la pobreza es la principal causa del trabajo infantil en muchos lugares

de India, hasta el almuerzo que se ofrece en las escuelas ha contribuido a alejar a los niños de la mano de obra. Puesto que se trata de una actividad que requiere gran cantidad de recursos, los países desarrollados pueden desempeñar un papel importante al suministrar más fondos de ayuda a los países más pobres.

LAS NORMAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Por último, si nuestra intención es convencer a los países en desarrollo de que son las consideraciones éticas y morales las que han de tenerse en cuenta y no las razones proteccionistas, es importante que exista una simetría en los reclamos y se exija a también a los países desarrollados que hagan cumplir y, por qué no, mejoren su legislación laboral. Solemos dar por sentado que en los países desarrollados todo marcha bien. Sin embargo, tal como indiqué anteriormente al citar el informe de Human Rights Watch titulado "Injusta ventaja: la libertad de asociación de los trabajadores en los Estados Unidos conforme a las normas internacionales de derechos humanos", del 31 de agosto de 2000, eso no es cierto. Aquella cita hace referencia al fracaso de Estados Unidos en cuanto a la aplicación y observancia de las leyes laborales, pero el informe también señala graves deficiencias en la legislación misma: "Millones de trabajadores están expresamente excluidos de la protección legal del derecho de sindicación. La doctrina jurídica de Estados Unidos que permite a los empleadores reemplazar en forma permanente a ciertos trabajadores que ejercen el derecho de huelga anula ese derecho. El apoyo mutuo entre los trabajadores y los sindicatos, que prácticamente en todo el mundo se considera una expresión legítima de solidaridad, se encuentra estrictamente prohibido en virtud de la legislación de Estados Unidos, ya que las huelgas de solidaridad son ilegales en ese país".

En vista de estas deficiencias de la legislación y el escaso nivel de exigibilidad de las normas en los países ricos, es importante que estos países desarrollados estén abiertos a la posibilidad de mejorar sus propias normas laborales. De lo contrario, los países en desarrollo considerarán que los reclamos para que impongan normas más rigurosas no son más que el reflejo de las tendencias proteccionistas de las naciones ricas. En este contexto, cabe advertir que si se establece la vinculación del comercio al trabajo en los acuerdos comerciales y los países en desarrollo comienzan a cuestionar la observancia de las leyes por parte de los países desarrollados, es posible que se desaten guerras comerciales. Quizá si se informa a la opinión pública para que tome conciencia de sobre esa posibilidad, se logre atenuar las presiones a favor de dicha vinculación.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo analicé el alcance del consenso sobre las normas laborales que deben aplicarse y la posible vinculación entre ellas y el acceso a los mercados. Procuré demostrar que la aseveración de que existe un acuerdo amplio en torno a las normas de los denominados convenios "fundamentales" de la OIT carece de fundamento empírico. Asimismo, probé que la aseveración de algunos analistas acerca de que existe un consenso para asegurar la aplicación de normas laborales más rigurosas mediante la condicionalidad comercial raya en la falsedad, dado que los únicos acuerdos que incorporan la vinculación del comercio al trabajo fueron impulsados y firmados por Estados Unidos o Canadá y, a la fecha, no existe ni un solo acuerdo que incluya esa vinculación cuyos signatarios sean exclusivamente países en desarrollo.

Por otra parte, presenté un análisis crítico de los argumentos que esgrimen diversos grupos de presión para justificar sus reclamos a fin de que existan normas laborales más rigurosas en los países en desarrollo y para vincular estos reclamos al comercio. Demostré que los fundamentos de los reclamos no siempre son convincentes y que los argumentos a favor de la vinculación del comercio al trabajo que se defienden con razones morales o bien proteccionistas no resisten un examen minucioso. Por último, respaldé por qué sostengo que la mejor manera de promover un mayor rigor en las normas del trabajo consiste en adoptar una estrategia de dos niveles: por un lado, implementarlas con mayor celeridad en las áreas sobre las que existe consenso, como las peores formas de trabajo infantil, la seguridad de los trabajadores y el trabajo forzoso, y, por el otro, aplicar un criterio más paulatino en aquellas esferas donde el consenso sólo existe en el plano de las aspiraciones y simpatías. En cuanto a los instrumentos, sugerí el fortalecimiento de la OIT, la consolidación del uso de etiquetas sociales, una expansión más rápida de la educación y la liberalización del comercio tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Al respecto, la Ronda de Doha de la OMC representa una oportunidad extraordinaria. Los países miembros pondrán mayor empeño en promover las normas laborales en todo el mundo si para el año 2015 logran establecer el libre comercio internacional, al menos de productos industriales, y una liberalización considerable de la agricultura como parte de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo.

Notas

¹ Esta sección se basa ampliamente en Panagariya [2003], que a su vez se inspira, en gran medida, en Bhagwati [1995] y Panagariya [2001].

² En Panagariya [1999] pueden encontrarse mayores detalles.

³ Freeman utiliza la sigla PMA para referirse a los países en desarrollo en general y no al grupo más reducido de países menos adelantados, tal como suele usarse.

Bibliografía

BHAGWATI, JAGDISH N. "Trade Liberalization and Fair Trade Demands: Addressing the Environmental and Labour Standards Issues", en *World Economy* 18, pp. 745-59. 1995.

_____. Y V. K. RAMASWAMI. " Domestic Distortions, Tariffs, and the Theory of Optimum Subsidy ", en *Journal of political economy*, 71 (1), pp. 44-55. Febrero, 1963.

FREEMAN, RICHARD. "The Battle over Labor Standards in the Global Economy". Documento presentado en la Primera Reunión de Reflexión del Grupo de Debate sobre Normas Laborales de BID/FLACSO/LATN. Buenos Aires, Argentina. 20 de septiembre, 2002.

MARSHALL, ALFRED. *Principles of Economics*. 1890.

MOTTA VEIGA, PEDRO DA Y MIGUEL F. LENGYEL. "International Trends on Labor Standards: Where does Mercosur Fit in?". Documento presentado en la Segunda Reunión de Reflexión del Grupo de Debate sobre Normas Laborales de BID/FLACSO/LATN. Buenos Aires, Argentina. 2003.

PANAGARIYA, ARVIND. "Miracles and Debacles: In Defense of Trade Openness", en *World Economy* 27, N° 8, pp. 1149-1171. 2004.

_____. "Trade-Labor Link: A Post-Seattle Analysis", en Drabek, Zdenek, *Globalization under Threat*, 01-123. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar. 2001.

_____. "Labor Standards and Trade Sanctions: Right End Wrong Means", en Devashish Mitra y Rana Hasan (Eds.), *The Impact of Trade on Labor: Issues, Perspectives, and Experiences from Developing Asia*, pp. 141-157. Holanda. 2003.

POLASKI, SANDRA. "Protecting Labor Rights Through Trade Agreements: An Analytical Guide", en *Journal of International Law and Policy*, pp. 301-13. 2004.

RODRIK, DANI. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997.

SEABROOK, JEREMY. "Reproach of Child Labor", en *Financial Times*. 24 de agosto, 1999.