

Relación entre el comercio internacional y las normas laborales*

Daniel Martínez
Director Regional de la OIT.

Sumario

- I. La incidencia del comercio internacional sobre las normas laborales
- II. La incidencia de las normas laborales sobre el comercio internacional y el crecimiento económico
- III. Normas laborales y tratados de libre comercio en las Américas
- IV. Resumen.

Uno de los temas que, en materia laboral, viene concitando un mayor debate desde hace aproximadamente quince años es si se debe o no establecer una relación entre comercio internacional y normas laborales. En otras palabras, si los acuerdos, bilaterales o multilaterales, de libre comercio deben incluir cláusulas que condicionen la vigencia del acuerdo al cumplimiento por parte de los Estados firmantes de ciertos compromisos en materia laboral, en especial en relación a los derechos fundamentales de los trabajadores, como son la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva, la edad mínima de ingreso al trabajo (y, por tanto, la erradicación del trabajo infantil), el derecho a la libre elección del trabajo (y, por ende, la erradicación del trabajo forzoso), así como el derecho a no ser discriminado por razones de edad, sexo, religión, condición social, o nacionalidad.

Este debate se sustenta en una preocupación y en un doble interrogante. La preocupación que algunos países desarrollados tienen es que los menos desarrollados aprovechen una legislación laboral poco exigente, los bajos salarios y las malas condiciones de trabajo para obtener ventajas comerciales o para incentivar a empresas que operan en los países del norte a que trasladen sus fábricas a países del sur (“deslocalización”). Los países en desarrollo, por su parte, temen que los más desarrollados quieran convertir el tema laboral en una especie de nueva barrera comercial. En la base de estas preocupaciones están, además del

* Ponencia presentada en el V Congreso Regional Americano de Relaciones de Trabajo, Santiago de Chile, julio de 2005.

hecho comprobado del diferente desarrollo laboral entre países desarrollados y en desarrollo, las siguientes interrogantes. Por una parte, ¿la expansión del comercio internacional ayuda o no a mejorar la legislación laboral y a una adecuada aplicación de la misma? Por otra, ¿las normas laborales incentivan o no el desarrollo del comercio entre países y el crecimiento económico?

En las líneas que siguen me referiré a estas dos cuestiones, para concluir con un breve análisis de los compromisos que en materia laboral se han ido incorporando en los Tratados de Libre Comercio suscritos en los últimos años por los Estados Unidos de Norteamérica con algunos países latinoamericanos.

I. LA INCIDENCIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL SOBRE LAS NORMAS LABORALES

Como señala V. Tokman¹, «Existe un sentimiento compartido sobre la existencia de un vínculo entre las condiciones laborales y el comercio. Dicho reconocimiento obedece a que hay consenso acerca de que la expansión del comercio es un factor importante para la expansión económica y que esta última genera condiciones propicias para mejorar las condiciones de trabajo y los ingresos de los trabajadores. Esto no significa que dicho acuerdo incluye la apreciación de que ello ocurre automática y simétricamente...»

Sobre este particular, A. Ghose añade², «el único elemento realmente nuevo que la globalización ha introducido es el comercio de productos (manufacturados) competitivos entre el Norte y el Sur, lo que significa que ahora algunos trabajadores en el Norte compiten con algunos trabajadores del Sur. Es este nuevo tipo de competencia el que ha generado algunos nuevos problemas de ajuste en los mercados de trabajo del Norte». Este ajuste se manifiesta principalmente en la pérdida de empleos como consecuencia de, por una parte, la mayor competencia de productos importados con precios más bajos y, por otra, la “deslocalización” de empresas antes asentadas en el Norte.

En este marco, la cuestión que se plantea es la siguiente: ¿el aumento del comercio de manufacturas entre países desarrollados y países en desarrollo (es

¹ Tokman V.E. «Libre comercio y estándares laborales. Un vínculo en evolución». (Página 12). Trabajo presentado a la Segunda Reunión sobre Normas Laborales, BID-LATN. Buenos Aires. Junio 2003.

² Ghosé A. «Jobs and incomes in a globalizing world», pág.96, ILO, Geneva, 2003.

decir, en ambas direcciones) podría afectar negativamente la calidad laboral en los países desarrollados, obligándolos a «reducir» el nivel y la calidad sus normas laborales³ para poder competir?

Para responder a esta interrogante, Ghose utiliza un ejemplo clásico en el que se asume que: a) se producen sólo dos tipos de bienes manufacturados, maquinaria y textiles, b) la producción de maquinaria es más intensiva en trabajo calificado y opera con normas laborales más elevadas que la textil, y c) estas normas son más avanzadas (o se es más exigente en materia de aplicación de las mismas) en los países desarrollados (del Norte) que en los países en desarrollo (del Sur).

Cuando se comercian ambos bienes entre el Norte y el Sur, el Norte tenderá a especializarse en la producción de maquinaria y el Sur en la textil. Ello se debe a que el Norte dispone de mano de obra más calificada y puede operar competitivamente utilizando normas laborales más exigentes que en el Sur. En consecuencia tenderá a producir aquello, maquinaria, en lo que el Sur tiene menos ventajas competitivas. En esta última región, por el contrario, abunda la mano de obra menos calificada y se opera con normas laborales más laxas (en su desarrollo o en su aplicación), por lo que la especialización se orientará hacia los textiles⁴.

Debido a lo anterior, la producción, los precios y el empleo en la industria de maquinaria del Norte aumenta, mientras que lo mismo ocurre en la industria textil en el Sur. Por el contrario, la producción, los precios y el empleo caen en la industria textil en los países del Norte, al igual que en la industria de maquinaria en los países del Sur.

En este caso, ¿qué ocurre con las normas laborales en una y otra zona o región? Hay dos consecuencias. La primera es que las normas se vuelven más laxas en la industria textil, pues la producción se localiza principalmente en el Sur donde se opera con estándares laborales más bajos. La segunda es que, en el Norte, la exigencia normativa promedio se eleva, al emigrar los trabajadores del

³ Nivel y calidad se refieren aquí a la cobertura de derechos establecida por la legislación, así como a su mayor o menor adecuación a las Normas Internacionales de Trabajo.

⁴ Si una sola región, el Norte, se especializase en ambos productos, entonces no habría comercio; salvo el de productos manufacturados producidos sólo en el Norte y materias primas u otros productos no manufacturados producidos en el Sur, como era la principal característica del comercio mundial antes de la globalización.

sector textil hacia el sector productor de maquinaria, con normas laborales más exigentes y precios más altos, mientras que en el Sur mejora la calidad laboral en el sector textil, consecuencia del aumento de los precios, pero empeora la de aquellos trabajadores que deben abandonar el sector de maquinaria en busca de un empleo en el sector textil. El efecto neto del comercio sobre las normas laborales en el Sur dependerá, por tanto, de la cantidad de trabajadores que se mueven del sector de maquinaria al textil. Sin embargo, cabe pensar que, en general, la exigencia y aplicación de las normas laborales en los países del Sur también mejora.

¿Es razonable pensar que con el comercio mejoran la exigencia y aplicación de las normas laborales tanto en los países del Norte como del Sur, como sugiere el marco teórico al que se refiere el ejemplo anterior? Como el propio Ghose señala en su estudio⁵, no hay evidencia ni teórica ni empírica que sustente el temor (especialmente sindical) de que el comercio de productos manufacturados entre los países desarrollados y los no desarrollados contribuye a empeorar las condiciones de los trabajadores de los primeros países. Los datos disponibles (OCDE) sugieren, más bien, todo lo contrario. De igual modo, no hay evidencia suficiente de que las condiciones de trabajo en la actividad manufacturera de los países del Sur hayan mejorado, como sugeriría la teoría. Ello parece deberse, sin embargo, no al comercio internacional en sí, sino más bien a la composición de la industria manufacturera en cada uno de los países, ya que el subsector que más habría crecido proporcionalmente es el no regulado e informal. En este último, los ingresos salariales podrían haber aumentado al igual que los del sector formal (en América Latina no ha sido ese el comportamiento del ingreso de los informales entre 1990 y 2002), pero estos trabajadores informales, precisamente por ser informales, continúan sin recibir beneficios sociales (seguridad social, principalmente) y sin derecho a ciertas condiciones de trabajo como vacaciones, atención en caso de accidentes, etc. A esto se añade que muchos procesos de fabricación se han concentrado en puestos de trabajo formales de baja calificación en los que los productores y compradores globales sumamente móviles han podido reducir costos de la mano de obra a niveles extremadamente bajos, confrontando a un país en desarrollo con otro. La expansión de la «maquila» en el sudeste asiático, en México, en Centroamérica y en el Caribe es una clara evidencia de este proceso de migración productiva en busca de bajos costos laborales y tributarios.

⁵ Ghose A. Obra citada (Páginas 99 y 100).

Otra posible explicación, no excluyente de la anterior, es que los países del Sur compiten entre sí para exportar bienes al Norte (en el ejemplo anterior la competencia sería para exportar textiles), para lo cual tratan de operar con los costos laborales más bajos posibles (más que de aumentar la productividad), lo que a la larga constituye un obstáculo al desarrollo de una legislación del trabajo con mayor garantía de derechos. Lo que está sucediendo en algunos países de la región de, primero, aprobar leyes laborales especiales para las microempresas, más laxas que la legislación laboral general, y después plantear que esta última debe ser reformada tomando como modelo dichas leyes especiales, es un ejemplo de la presión por bajos costos laborales que genera la competencia en un mercado que es global pero que presenta grandes diferenciales de productividad entre el Norte y el Sur.

En suma, nada indica que el comercio incida negativamente sobre el nivel, la calidad y la aplicación de las normas laborales, sino más bien que se espera que ocurra todo lo contrario, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Sin embargo, no ha ocurrido así en la mayoría de los países en desarrollo. Sobre este particular, la evidencia empírica muestra que, si bien el nivel de dicha normativa no se ha elevado en los países en desarrollo, ello se debe a que los países en desarrollo compiten entre sí por bajos costos laborales y a que, al interior de estos, la propia composición del sector de manufacturas coexisten un subsector de alta productividad, ingreso y mejores condiciones de trabajo con otro subsector de baja productividad e ingreso y con malas condiciones de trabajo. Tanto el ingreso como las condiciones de trabajo están muy determinados por la productividad, pero la evolución de esta última no viene determinada por los flujos comerciales, sino más bien por políticas específicas tanto a nivel micro (de la empresa) como meso (sectorial) y macroeconómico (del conjunto de la economía)

II. LA INCIDENCIA DE LAS NORMAS LABORALES SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO⁶

Si bien no existen evidencias de que el comercio internacional incida por sí mismo negativamente en la evolución de la normativa laboral (más bien existen

⁶ Este ítem se basa, parcialmente, en el documento «Los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económico y de justicia social». Vega Ruiz M.L. y Martínez D. OIT Ginebra, 2002.

supuestos mas o menos sustentados en sentido contrario), es pertinente preguntarse si las normas laborales inciden, positiva o negativamente, sobre el desarrollo del comercio y sobre el crecimiento económico⁷. Es decir, el hecho de que el comercio no afecta negativamente el desarrollo laboral, no necesariamente quiere decir que no exista una incidencia negativa en la dirección contraria. ¿Es ello así? Los actualmente bajos costos laborales en China, asociados a bajos niveles de protección de los trabajadores, y su incidencia sobre el comercio internacional podría constituir un argumento a favor de un posible efecto negativo del bajo nivel de desarrollo laboral de un país sobre el comercio y el crecimiento económico de terceros países. Es más, si el ejemplo de Ghose utilizado en el acápite anterior se amplía con un país más en el Sur especializado en industria textil -de manera que se tenga un país del norte especializado en la producción de maquinaria y dos del sur especializados en industria textil, uno de ellos con costos mucho más bajos que el otro- lo que puede ocurrir no es lo que señala la teoría económica, en el ejemplo ya mencionado de sólo dos países y dos bienes, sino que el país del sur con más altos costos deba «desregular» su normativa laboral al nivel del país con costos más bajos para igualarlos con los de éste y no perder competitividad. Esto es lo que están exigiendo muchos industriales textiles de Bolivia, México, Perú, Uruguay, entre otros. En ese caso, y de precederse a una menor regulación laboral, resultaría que el comercio de un país con estándares laborales más laxos sí induce un deterioro de la calidad laboral en los países que compiten con él.

Sin embargo, en lo que se refiere a la relación entre normas laborales y comercio en un mismo país, existen en la actualidad al menos tres diferentes posiciones analíticas. En la medida en que, según cada punto de vista, las normas influyen sobre el comportamiento de la economía, también estarán incidiendo sobre el mercado de trabajo.

La primera de esas posiciones sostiene que la aplicación de las normas laborales introduce rigideces en el funcionamiento del mercado de trabajo, lo que contribuye a elevar «excesivamente» los salarios y costos laborales y, como efecto de ello, a un aumento del desempleo. Si no existieran esas rigideces, el único desempleo que existiría sería el voluntario. Por otra parte, los salarios excesivamente

⁷ Un buen análisis de los más importantes estudios sobre la relación entre normas laborales y comercio puede encontrarse en «International Trade and Core Labour Standards. A Survey of the Recent Literature». OECD. Labour Market and Social Policy - Occasional Papers N° 43. Paris, 2000.

altos restan competitividad a las empresas, afectando así el desarrollo económico y, con ello, la propia potencialidad de la economía para generar empleo.

La segunda posición mantiene que la aplicación de las normas laborales no afecta negativamente ni los salarios ni el nivel de empleo, sino que más bien contribuye a la paz social y, por esta vía, a la reducción del riesgo-país, al aumento de la inversión y, por tanto, al crecimiento económico y a la generación de empleo.

La tercera posición, intermedia, defiende la aplicación de las normas laborales y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, pero considera que en determinados países ello puede generar un nivel de costos laborales que las micro y pequeñas empresas no pueden financiar, contribuyendo así a un aumento de la segmentación del mercado de trabajo y a la informalidad. Para quienes defienden esta posición debería haber, por tanto, dos tipos de regulación laboral: una «más cara» para las empresas formales y sus trabajadores, otra «más barata» para los informales.

Estas tres posiciones constituyen diferentes formas de responder y argumentar frente a una única cuestión: ¿la aplicación de la normativa laboral, en general, y de los derechos fundamentales en el trabajo, en particular, afecta positiva o negativamente al crecimiento económico y a la expansión comercial en el corto y largo plazo, o no?

Sin embargo, aun cuando las diferentes posiciones suelen ser defendidas o sustentadas con argumentos más o menos técnicos y con mayores o menores evidencias empíricas, lo cierto es que estas, en muchos casos, no son ni muy evidentes ni muy empíricas. Más bien, lo primero que parece estar claro en este tema es que no hay estudios o investigaciones que den respuestas concluyentes a la cuestión planteada.

De hecho, una reciente investigación llevada a cabo por Kucera⁸ concluye que no es posible demostrar que la aplicación y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo alienten y contribuyan al crecimiento económico y a la expansión comercial, pero tampoco lo contrario.

⁸ Kucera, D. 2201. «The Effects of Worker Rights on Labor Cost and Foreign Investment: Evaluating the Conventional Wisdom». Discussion paper number 130/2001. ILS, OIT, Ginebra.

Al mismo tiempo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) realizó un estudio sobre el comercio y las normas internacionales del trabajo, que fue publicado en 1996. Entre otras conclusiones, este estudio básicamente llega al resultado de que no existe ventaja comercial en no respetar la libertad de asociación, y de esta forma retomaba, desde el punto de vista económico, la postura que la OIT defiende desde hace mucho tiempo en lo que respecta a los derechos laborales fundamentales. Esta primera constatación se confirma en el mismo estudio para el año 2000.

De igual modo, un reciente estudio publicado por el Banco Mundial⁹ concluye que tanto la libertad sindical como la negociación colectiva, en especial la conocida como negociación colectiva articulada, no parecen constituir obstáculos al aumento de la inversión y al crecimiento económico.

De todos los estudios revisados se desprende la imposibilidad de establecer un costo neto de las normas sobre derechos fundamentales, ya que este depende de las circunstancias económicas, políticas e institucionales en que se desarrollan. No hay que olvidar que hay costos políticos e institucionales que deben ser valorados.

Reconociendo, entonces, que no hay respuestas concluyentes a la cuestión planteada, quizás debemos proceder a plantear el tema de manera diferente y, para ello, es necesario partir del reconocimiento (y de ello sí hay evidencias empíricas más que suficientes) del diferente grado de desarrollo económico, político y social de los países y de la gran heterogeneidad tecnológica y económica existente al interior de muchos de ellos. Se debe considerar, además, que el desarrollo económico, político y social van de la mano, es decir, que no hay países con un alto desarrollo social y un bajo desarrollo económico y político, o viceversa, sino que los países con un alto nivel de desarrollo económico son también los países con un alto desarrollo político y social y que, por el contrario, los países con un bajo desarrollo económico son los países que también tienen más altos déficits en materia tanto política como social.

Si ello es así, y como he señalado las evidencias son más que abundantes, entonces la cuestión o pregunta debería ser formulada de manera distinta a como

⁹ Aidt T. and Tzannatos. «Unions and collective bargaining. Economic Effects in a Global Environment». World Bank. 2003.

generalmente se formula. Más que preguntarse por la incidencia económica y comercial de las normas relativas a los derechos fundamentales en el trabajo, deberíamos preguntarnos por qué los países en los que el respeto de los derechos fundamentales es mayor, tienen niveles de productividad y competitividad mayores que los demás, y por qué, por el contrario, los países en los que los derechos fundamentales en el trabajo son violados de forma casi sistemática son los mismos países que tienen más bajas productividades y menores niveles de competitividad.

Para que no se argumente que la forma en la que la interrogante se plantea establece *a priori* una causalidad no probada (a mayor - menor - respeto de los derechos fundamentales mayor - menor - nivel de desarrollo económico), la pregunta puede ser planteada sin ningún inconveniente a la inversa. Es decir, por qué los países con productividades y competitividades más altas son los mismos en los que el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo es mayor, y por qué en otros países con bajos niveles de desarrollo económico esos derechos no se respetan o se respetan poco.

Esta misma pregunta (en cualquiera de sus formas) puede ser planteada con relación a la estructura interna de países concretos (los menos desarrollados): ¿por qué en ellos el sector rural, menos regulado laboralmente o totalmente desregulado, es el de más bajo nivel de productividad e ingreso y por qué determinados sectores de la economía urbana (también la gran minería) con mayor regulación laboral son los sectores con las productividades e ingresos más altos?

Una primera respuesta a estas interrogantes es que (y de ello también hay suficientes evidencias empíricas) el nivel de desarrollo económico (productividad, competitividad, etc.) es resultado del comportamiento de la inversión, interna y externa, a lo largo del tiempo. Los países más desarrollados son los que han tenido las más altas tasas de inversión en los últimos cien años (o treinta años en el caso del sudeste asiático, y ciertos países latinoamericanos medianamente desarrollados como Chile). Por el contrario, los países menos desarrollados son aquellos con menores niveles de inversión. De ello ofrecen abrumadoras evidencias la mayor parte de los países africanos y, en Latinoamérica, los centroamericanos.

Si ello es así, y las estadísticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial parecen confirmarlo, la pregunta, entonces, es si los derechos fundamentales en el trabajo afectan o no, y cómo, los flujos de inversión a (en) los países.

Pero al plantear esta pregunta podemos encontrarnos con las mismas respuestas que a la pregunta original: sí la afecta, y negativamente, porque esos derechos distorsionan el funcionamiento del mercado de trabajo; distorsiones que, al encarecer los salarios, desalientan la inversión; sí la *afecta*, pero positivamente, porque la paz social es una de las ventajas competitivas que se toma en cuenta como uno de los principales criterios de inversión; no la afecta, porque los inversionistas se guían por otros criterios distintos a los laborales: impuestos, estabilidad jurídica, mercado, etc.

Ahora bien, en este punto debemos preguntarnos acerca de cuáles son en realidad los criterios sobre la base de los cuales los inversionistas toman su decisión.

Las diferentes encuestas que se hacen al respecto mostraron, al menos en América Latina, que los derechos fundamentales en el trabajo, y, en general, las regulaciones laborales, no son criterios importantes para la decisión de inversión¹⁰. En todo caso, el único factor sociolaboral que parecerían considerar es el relativo al nivel de calificación de la mano de obra. Dicho de otra manera, las encuestas muestran que ni las regulaciones sobre derechos fundamentales en el trabajo, ni los costos de la protección social, ni la política salarial, «atraen o espantan» a los inversionistas.

¿Qué los «atrae o los espanta?». Los factores de «atracción» son, en primer lugar, la existencia o no de demanda efectiva, interna o externa, para los bienes o servicios a producir. En segundo lugar si existe estabilidad macroeconómica, en especial en materia monetaria (tasas de interés), tributaria y cambiaria. En tercer lugar si existe estabilidad jurídica, la que incluye un poder judicial autónomo, justo y expedito. En cuarto lugar, si existe mano de obra suficiente y adecuadamente calificada. En quinto lugar, aunque no menos importante que los demás factores, la existencia de una cierta cultura de diálogo, concertación y solución de conflictos en el marco de una democracia estable.

¹⁰ Excepción hecha de la legislación laboral especial que algunos países aplican con la expresa finalidad de atraer determinado tipo de inversiones, como la «maquila» en Centroamérica y el Caribe, o las Zonas Especiales de Exportación en Colombia y otros países.

Por el contrario, los factores de «rechazo» serían, además de la inexistencia de los factores de atracción antes señalados, un clima de convulsión social y de inestabilidad política que pone en riesgo el adecuado funcionamiento de los mercados, la estabilidad jurídica, la seguridad de los ejecutivos en las empresas, etc.

Si el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo no constituye un criterio de inversión de primer orden, ¿cuál es, entonces, su importancia? Sin duda que ésta es muy grande, pero no es sólo una importancia económica, al menos en el corto plazo, sino también una importancia social y política. Pero aún así, tampoco se debe descartar su impacto económico en el largo plazo. Creo que ese impacto es positivo, como lo demostraría la evolución económica de los países de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia y, en el caso de América Latina, Chile (salvo el período de gobierno militar), Costa Rica y Uruguay. Por el contrario, no hay evidencias que muestren casos de países en los que el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo trabó el crecimiento económico en el largo plazo sumiéndolos en el subdesarrollo. Incluso países como los del sudeste asiático, hasta no hace mucho con un bajo grado de regulación laboral, vieron como, una vez restablecido el equilibrio macroeconómico tras la crisis de 1997, las inversiones regresaron, a pesar de existir entonces una mayor regulación laboral, lo que probaría la limitada importancia de ésta para las decisiones de inversión en el corto plazo.

Así, la evidencia muestra que la falta de respeto a los derechos fundamentales en el trabajo no constituye un elemento que ayude a atraer inversiones. Es decir, y visto el tema desde la negación, el inversionista no está a la búsqueda de países en los que se violen los derechos fundamentales en el trabajo para orientar hacia ahí su inversión. Si, por ejemplo, se utiliza como índice de falta de respeto a los derechos fundamentales en el trabajo el construido por los profesores de la Universidad de Amberes (Wermenbol, Cuyvers y Van den Bilcke, 1998) se observa que los países con peor índice son Corea del Norte, Kazajstán, Serbia, Uzbekistán, Vietnam, Sudán, Camboya, Malí, Pakistán, Uganda, Bangladesh, Guinea Ecuatorial, Burma, Marruecos y China. Sin embargo, si se examinan las cifras de inversión extranjera publicadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001) se observa que son esos mismos países los que menor inversión extranjera captan, con excepción de China, lo que, en su caso, sin duda se debe al atractivo de un mercado de amplias dimensiones hasta no hace mucho cerrado a la inversión extranjera.

Por otra parte, y visto el tema desde una perspectiva positiva, el respeto a los derechos fundamentales sí parece tener importancia económica en el largo plazo. El estudio de la Universidad de Amberes y el del FMI ya citados muestran que las tasas de inversión más altas y sostenidas en el tiempo se observan en aquellos países en los que el índice de respeto a los derechos fundamentales es más alto: Países Bajos, Alemania, España, Finlandia, Francia, Noruega, Polonia, Suecia, etc.

Algo similar observaron dos estudios sobre América Latina¹¹, al mostrar fuertes evidencias de que, por una parte, en los países con mayor desarrollo de «derechos civiles» la participación del empleo formal es mayor y la del informal menor que en países en los que esos derechos se respetan menos y, por otra, que parece haber una asociación entre la debilidad de los sindicatos y de las instituciones democráticas, por un lado, y la desigual distribución del ingreso, por otro.

¿Cuál sería la razón que explica esta positiva incidencia que sobre el crecimiento económico tiene en el largo plazo el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo? Los estudios existentes (aunque se trata de estudios que van «más allá» de lo laboral) sugieren que, como el caso de Chile, Costa Rica y Uruguay en América Latina, ello se debe a la estabilidad social y política que ese respeto a los derechos contribuye a generar; estabilidad que, como se señaló, constituye una condición «*sine qua non*» «para el aumento sostenido de los flujos de inversión.

Es por ello que, como el Director General de la OIT, Juan Somavía, ha señalado reiteradamente (*Reducir el déficit de trabajo decente*, 2001), es necesario y urgente incorporar los objetivos sociales, y en especial los laborales, a la política económica propiamente dicha. Hay en la actualidad un debate sobre si los gobiernos deberían dar prioridad al crecimiento económico dirigido por el mercado y posteriormente tratar de abordar las consecuencias sociales de esa opción, o si, por el contrario, la política económica debe diseñarse y aplicarse considerando un marco social de derechos, participación, diálogo y protección. Muchos alegan que hay soluciones de compromiso entre la calidad y la cantidad de empleo, y entre el gasto social y la inversión, y que la reglamentación proteccionista socavaría la flexibilidad y la productividad empresariales. Ahora bien, como se ha señalado, el

¹¹ Galli R. and Kucera D. «Informal Employment in Latin America: Movements over Business Cycles and the Effects of Worker Rights». U.O. Discussion Paper 2003 , Robinson J. «Where Does Inequality Come From?. Ideas and Implications for Latin America». OECD. Development Center, Paris 2001

respeto a los derechos fundamentales, en la medida en que en el largo plazo induce a aumentos sostenidos de la productividad, constituye una estrategia óptima para lograr una mayor competitividad empresarial y el éxito de la propia política económica.

III. NORMAS LABORALES Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN LAS AMERICAS

Si bien todo indica que existe una relación positiva entre comercio internacional y normas laborales, y viceversa, también es cierto que no existen evidencias empíricas concluyentes. Sin embargo, algunos Tratados de Libre Comercio (TLCs) sí han establecido esa relación. Se trata de los Tratados suscritos en los últimos años entre los Estados Unidos de Norteamérica, por una parte, y terceros países, por otra, como es el caso de Chile, los países centroamericanos, Jordania, Camboya, Marruecos, etc.

Estos Tratados avanzan en una ruta que, como se sabe, quedó cortada a fines de los años noventa, en el siglo pasado, cuando el debate abierto en la OIT sobre el vínculo entre comercio y normas laborales concluyó con el acuerdo, con la opinión en contra de unos pocos países desarrollados, de que no cabía establecer vínculo alguno.

Estos TLC entre los Estados Unidos y otros países, o grupos de países como es el caso del CAFTA en Centroamérica, establecen, básicamente el compromiso de los Estados Parte de contar con una legislación laboral que, por una parte, establezca claramente la obligación de respetar los derechos fundamentales de los trabajadores y, por otra, que esa legislación no se deje de aplicar con el objetivo de lograr, por esa vía, ventajas comerciales. Adicionalmente a este doble compromiso básico, los TLC establecen sanciones económicas, limitadas en su monto, en caso de que se viole de manera sistemática alguno de esos compromisos.

Un aspecto de estos compromisos sobre el que se ha escrito mucho es que los derechos fundamentales en el trabajo reconocidos por los TLCs firmados por USA no se corresponden exactamente con los establecidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT, de 1998. En los Tratados se excluye a la no discriminación como un derecho fundamental, y sí se considera como tal al salario mínimo, a la duración de la jornada laboral y a la seguridad y salud en el trabajo.

Si bien se puede entender que estos tres últimos sean considerados como derechos fundamentales en la medida en que con ello el gobierno de los Estados Unidos quiere evitar que algún otro país o una empresa pueda recurrir a la explotación salarial del trabajador o a establecer inaceptables condiciones de trabajo como una forma de ganar competitividad en los mercados internacionales, no queda claro cual es el motivo para excluir del conjunto de derechos fundamentales a la no discriminación. Algunos analistas señalan que ello se debe a un defecto de forma del Acta de comercio aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, mientras que otros consideran que se debe al temor de que el reconocimiento explícito de este derecho podría colisionar con las políticas que algunos Estados o el propio Gobierno federal aplican o podrían aplicar para controlar la emigración ilegal de trabajadores a los Estados Unidos. Sin embargo, la consideración de la no discriminación en el trabajo como un derecho fundamental sí queda establecida, al menos indirectamente, en los artículos del Tratado en los que los Estados firmante se comprometen a respetar la Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo del año 1998.

Por todo ello, es obvio que los TLCs con los Estados Unidos ayudan a promover el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo en los países signatarios del Tratado. ¿Porqué, entonces, estos Tratados encuentran tanta oposición por parte de las organizaciones sindicales y, en lo que específicamente se refiere al capítulo laboral, tan poco entusiasmo por parte de los empleadores?

En el caso de los trabajadores, la argumentación en contra de los TLCs que he tenido oportunidad de escuchar en diferentes foros y congresos sindicales, es, más o menos, la siguiente: independientemente de lo que en materia de derechos establezca la legislación laboral de los países latinoamericanos, la realidad es que, por una parte, esos derechos no se respetan en la práctica, salvo excepciones, y que, por otra, los bajos niveles de salarios y las malas condiciones de trabajo no van a mejorar por efectos del TLC ya que son precisamente esos bajos salarios y condiciones de trabajo lo que buscarían las empresas para hacer sus inversiones acogiéndose a los beneficios que establece el Tratado. Es decir, para los sindicatos latinoamericanos el Tratado no sólo no mejora la mala situación de los trabajadores, sino que, más bien, la consolida, y, para los sindicatos norteamericanos, el Tratado afectará el empleo en su país por la deslocalización de empresas que emigran a América Latina en busca de menores salarios y condiciones de trabajo más lasas. En suma, para los trabajadores el rechazo a los TLC no se debe

respeto a los derechos fundamentales, en la medida en que en el largo plazo induce a aumentos sostenidos de la productividad, constituye una estrategia óptima para lograr una mayor competitividad empresarial y el éxito de la propia política económica.

III. NORMAS LABORALES Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN LAS AMERICAS

Si bien todo indica que existe una relación positiva entre comercio internacional y normas laborales, y viceversa, también es cierto que no existen evidencias empíricas concluyentes. Sin embargo, algunos Tratados de Libre Comercio (TLCs) sí han establecido esa relación. Se trata de los Tratados suscritos en los últimos años entre los Estados Unidos de Norteamérica, por una parte, y terceros países, por otra, como es el caso de Chile, los países centroamericanos, Jordania, Camboya, Marruecos, etc.

Estos Tratados avanzan en una ruta que, como se sabe, quedó cortada a fines de los años noventa, en el siglo pasado, cuando el debate abierto en la OIT sobre el vínculo entre comercio y normas laborales concluyó con el acuerdo, con la opinión en contra de unos pocos países desarrollados, de que no cabía establecer vínculo alguno.

Estos TLC entre los Estados Unidos y otros países, o grupos de países como es el caso del CAFTA en Centroamérica, establecen, básicamente el compromiso de los Estados Parte de contar con una legislación laboral que, por una parte, establezca claramente la obligación de respetar los derechos fundamentales de los trabajadores y, por otra, que esa legislación no se deje de aplicar con el objetivo de lograr, por esa vía, ventajas comerciales. Adicionalmente a este doble compromiso básico, los TLC establecen sanciones económicas, limitadas en su monto, en caso de que se viole de manera sistemática alguno de esos compromisos.

Un aspecto de estos compromisos sobre el que se ha escrito mucho es que los derechos fundamentales en el trabajo reconocidos por los TLCs firmados por USA no se corresponden exactamente con los establecidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT, de 1998. En los Tratados se excluye a la no discriminación como un derecho fundamental, y sí se considera como tal al salario mínimo, a la duración de la jornada laboral y a la seguridad y salud en el trabajo.

Si bien se puede entender que estos tres últimos sean considerados como derechos fundamentales en la medida en que con ello el gobierno de los Estados Unidos quiere evitar que algún otro país o una empresa pueda recurrir a la explotación salarial del trabajador o a establecer inaceptables condiciones de trabajo como una forma de ganar competitividad en los mercados internacionales, no queda claro cual es el motivo para excluir del conjunto de derechos fundamentales a la no discriminación. Algunos analistas señalan que ello se debe a un defecto de forma del Acta de comercio aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, mientras que otros consideran que se debe al temor de que el reconocimiento explícito de este derecho podría colisionar con las políticas que algunos Estados o el propio Gobierno federal aplican o podrían aplicar para controlar la emigración ilegal de trabajadores a los Estados Unidos. Sin embargo, la consideración de la no discriminación en el trabajo como un derecho fundamental sí queda establecida, al menos indirectamente, en los artículos del Tratado en los que los Estados firmante se comprometen a respetar la Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo del año 1998.

Por todo ello, es obvio que los TLCs con los Estados Unidos ayudan a promover el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo en los países signatarios del Tratado. ¿Porqué, entonces, estos Tratados encuentran tanta oposición por parte de las organizaciones sindicales y, en lo que específicamente se refiere al capítulo laboral, tan poco entusiasmo por parte de los empleadores?

En el caso de los trabajadores, la argumentación en contra de los TLCs que he tenido oportunidad de escuchar en diferentes foros y congresos sindicales, es, más o menos, la siguiente: independientemente de lo que en materia de derechos establezca la legislación laboral de los países latinoamericanos, la realidad es que, por una parte, esos derechos no se respetan en la práctica, salvo excepciones, y que, por otra, los bajos niveles de salarios y las malas condiciones de trabajo no van a mejorar por efectos del TLC ya que son precisamente esos bajos salarios y condiciones de trabajo lo que buscarían las empresas para hacer sus inversiones acogiéndose a los beneficios que establece el Tratado. Es decir, para los sindicatos latinoamericanos el Tratado no sólo no mejora la mala situación de los trabajadores, sino que, más bien, la consolida, y, para los sindicatos norteamericanos, el Tratado afectará el empleo en su país por la deslocalización de empresas que emigran a América Latina en busca de menores salarios y condiciones de trabajo más lasas. En suma, para los trabajadores el rechazo a los TLC no se debe

entender como un cuestionamiento de los compromisos en materia de derechos fundamentales en el trabajo, sino más bien como un rechazo a que el Tratado se convierta en un instrumento para convertir la precariedad laboral de la mayor parte de los países de la región en una ventaja competitiva, o para, en el caso de los Estados Unidos, para promover la deslocalización de empresas, con la consiguiente pérdida de empleos.

La relativa falta de entusiasmo de los empleadores por las cláusulas laborales en los TLCs se basa, obviamente, en motivos distintos a los de los trabajadores. Básicamente, la duda de los empleadores es la siguiente: Si en el TLC se establece el compromiso de que los Estados Parte se doten de una legislación que garantice derechos fundamentales en el trabajo, ¿ese compromiso podría llevar a los trabajadores a presionar al Gobierno, y al Parlamento, para futuras modificaciones de la legislación en materia de derechos una vez firmado el Tratado? Dicho de otra manera: ¿De qué legislación se trata, de la existente al momento de la firma del TLC o de la legislación que posteriormente pueda ser modificada? De igual forma, ¿Cuál es el ámbito o la cobertura de los derechos?, ¿el que establece la legislación original o el que pueda ser desarrollado y ampliado en modificaciones legislativas posteriores? Obviamente, el motivo de preocupación de los empleadores no son los derechos en sí, sino más bien temas más concretos relacionados con ellos como, por ejemplo, la definición del derecho de huelga, las causales y modalidades de la misma, etc. Lo mismo podría decirse de la negociación colectiva. No se trata de que cuestionen el derecho de negociación en sí, sino de aspectos específicos como quien negocia, qué ocurre si no hay acuerdo, cual es el ámbito de la negociación que establece la ley, si la empresa o el sector o rama de actividad, etc.

Otro aspecto que constituye motivo de cierta preocupación tanto para trabajadores como para empleadores es el de los mecanismos de control del cumplimiento de lo establecido en el Tratado. ¿Qué institución es la responsable de ese monitoreo o control y cual es el grado de participación en ese proceso de las organizaciones de trabajadores y de empleadores? En algunos casos se trata de una empresa privada seleccionada mediante licitación pública, en otros es el propio Ministerio de Trabajo de cada país, en otros es una secretaría especialmente creada para tales efectos y, finalmente, en otros es la propia OIT. En cualquiera de estas modalidades, la participación de trabajadores y empleadores no es, hasta donde yo, conozco ni significativa ni reglada.

IV. RESUMEN

De lo hasta aquí señalado se desprende que, si bien la teoría sobre el comercio internacional apunta a que este puede contribuir a una mejoría del nivel y grado de aplicación de las normas laborales, en especial las referidas a derechos fundamentales, y que estas no constituyen un obstáculo a la expansión del comercio, las evidencias empíricas de que ello sea así no son aún ni suficientes ni concluyentes. La competencia por bajos costos laborales entre los países en desarrollo y la heterogeneidad, tanto productiva como del mercado de trabajo, de estos países hacen que los efectos laborales estimados por la teoría económica se vean afectados por un conjunto de variables que no suelen ser tomadas en cuenta por dicha teoría.

Por otra parte, los recientes TLCs firmados entre los Estados Unidos y algunos países en desarrollo sí establecen ese vínculo entre comercio y normas laborales. Sin embargo, si bien nadie se opone a compromisos en materia de respeto a los Derechos Fundamentales en el trabajo, tanto por parte de trabajadores como de empleadores existe preocupación (en el caso de los primeros rechazo) bien sea sobre el contexto general de los Tratados (los trabajadores) bien sobre los efectos que los mismos tendrán sobre la legislación laboral de los países con posterioridad a la firma de esos Tratados (los empleadores).

Finalmente, uno de los puntos más débiles del contenido laboral de estos Tratados pareciera ser el del seguimiento y control de la aplicación de los compromisos laborales establecidos en los mismos, así como de la participación de los actores sociales en ese proceso.