

# EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA CLAUSULA SOCIAL

*Francisco Javier Romero Montes*

# CONTENIDO

1. *Planteamiento del tema*

2. *La globalización como contexto*

3. *El Dumping Social como elemento perturbador*

4. *La Cláusula social*

5.- *Contenido de la cláusula social*

6.- *Beneficios y paradoja de la cláusula social*

7. *Planteamiento del tema*

# EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA CLAUSULA SOCIAL

*Francisco Javier Romero Montes*

## 1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El comercio internacional es una expresión de la división del trabajo entre comunidades nacionales. Gracias al mismo, determinados países exportan aquellas mercancías que producen a un menor costo y mejor calidad a cambio de lo que otros ofrecen a precios más bajos. Se trata de poner en funcionamiento, tal como sostenía David Ricardo, las ventajas comparativas o los costos comparativos que puede significar, dentro de un mercado libre, generación de riqueza para los que intercambian dichas ventajas. Tal por ejemplo, el caso de Portugal que cambiaba vino contra manufactura del Reino Unido y podía permitir que ambos se hagan ricos.

Samuelson,<sup>1</sup> observa que el comercio no restringido crea una división internacional del trabajo mutuamente provechosa y estimula grandemente la producción nacional real y potencial de todos los países, y hace posible un nivel de vida más elevado en todo el mundo.

Sin embargo, la realidad nos muestra que el libre comercio no siempre beneficia por igual a todos los sectores de la actividad económica o a todas las nacionales.<sup>2</sup> De ahí que si el costo social es alto o si

<sup>1</sup> Paul A. Samuelson, *curso de economía moderna*, 13ava ed. Madrid 1965, pág. 776.

<sup>2</sup> *La realidad histórica nos demuestra que Portugal, debido al intercambio desigual, hoy es considerado como país subdesarrollado. Lo mismo les sucede a todos los países que intercambian materias primas por bienes y servicios de un alto contenido tecnológico. Recientes estudios académicos, elaborados por Laurence Krause, de la Universidad de San Diego, muestran que más de 50% del comercio mundial, ya no es ejecutado por países sino por 38 mil empresas transnacionales y sus 250 mil subsidiarias. Este comercio no tiene nada de libre. Por otro lado, el 30% del comercio mundial, que tampoco es libre, es administrado y protegido por la Unión Europea, los Estados Unidos y el Japón. Sólo el 20% del comercio es comercializado libremente por la mayoría de países pobres que han liberalizado su comercio, obligados por el ajuste del FMI y del Banco Mundial (oswaldo de Rivero, «El derrumbe de la utopia neoliberal», diario «La República» de 27 de setiembre de 1998), pág. 22.*

el poder de la industria es influyente, los Estados, más tarde o más temprano, intervienen para imponer un conjunto de medidas directas, que los países establecen para proteger a sus industrias, a sus trabajadores y a sus consumidores. Dentro de esas medidas están las barreras arancelarias.

Se estima que este cambio es muy positivo para el desarrollo de la economía y en consecuencia se postula la necesidad de estar presente en el mercado mundial. Sin embargo, en el mundo globalizado, lo que constatamos es que no existe mercado global para todos los factores de la producción. Así por ejemplo, mientras los capitales circulan casi sin regla ni restricción alguna por el mundo, los trabajadores que buscan trabajo, se ven enfrentados a severas medidas de inmigración que impide un libre tránsito de la mano de obra.

Para ir acercándonos al tema, materia del presente artículo, debemos precisar que el costo de la mano de obra, al no estar mundializado, tiene un valor distinto en los diferentes mercados nacionales. De esta manera, su bajo o alto costo origina ventajas o desventajas competitivas en la comercialización de los bienes y servicios.

En efecto, puede suceder que en el mercado global, las mercancías que han sido manufacturadas en lugares donde la mano de obra es más barata, resulten con un precio más bajo que aquellas producidas en países donde el valor del factor trabajo sea más alto, con el consiguiente perjuicio para estos últimos.

Es un hecho comprobado que el costo de la mano de obra, es más caro en países desarrollados, o que su población tiene una alta calidad de vida. Mientras que en países pobres, el nivel de vida es más bajo y por ende, la mano de obra es más barata, circunstancias que se trasladan al precio de las mercancías que son objeto del comercio internacional. De esta manera, éste adquiere una estrecha relación con el derecho del trabajo.

Para superar estos inconvenientes de competencia, los países desarrollados y los trabajadores han planteado la necesidad de que en la regulación del comercio internacional se contemple el cumplimiento de un mínimo de garantías y beneficios laborales a favor de los trabajadores de países subdesarrollados que exportan sus mercancías. El cumplimiento de estas medidas será requisito para que un país pueda introducir sus mercancías en el mercado de otro país.

Ese conjunto de medidas de protección laboral, es lo que en el ámbito del comercio internacional, se denomina "cláusula social", que debería incorporarse en los acuerdos internacionales de comercio.

Ante semejante planteamiento, los países subdesarrollados han mostrado su desacuerdo, por considerar a la "cláusula social" como un elemento perturbador de la libertad de comercio, la libre competencia, y el impedir el uso de una mano de obra, como factor de competitividad.

En el presente trabajo, nos proponemos desarrollar

el tema planteado de manera de analizar las diferentes consideraciones a favor y en contra de la denominada "cláusula social" en el funcionamiento del comercio internacional.

## **2. La globalización como contexto.**

Hacen tres décadas los fenómenos tales como producción, circulación y uso o consumo de bienes, tuvo como marco la denominada "economía dirigida por el Estado", para lo cual éste planificaba la economía, creó empresas públicas, propiciaba monopolios, regulaba la circulación de bienes y servicios, así como la mano de obra. Hoy, tal comportamiento, en la mayoría de los países, ha sido desplazado por la "economía de mercado", en la que todo se regula por la ley de la oferta y la demanda y no se tolera la intervención del Estado, ni ningún elemento extraño que distorsione la citada ley de mercado.

En la actualidad, lo que se busca es que la economía se desarrolle en un espacio universal y no local, bajo la consideración de que "la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos"<sup>3</sup>. A este nuevo enfoque de la economía se viene denominando "globalización", o con más propiedad, "mundialización".

La mundialización, que es un hecho que nadie puede soslayar, es un proceso en el que ocurren varios fenómenos que incluyen el rápido crecimiento de mercados financieros que origina la circulación

---

<sup>3</sup> Declaración de Filadelfia. Consolidación de la OIT. Ginebra, OIT 1988

de grandes volúmenes de dinero, que difícilmente pueden ser regulados por las autoridades monetarias públicas; la explosión de fusiones y adquisiciones tanto en el ámbito nacional como internacional, orientadas a afectar la reestructuración industrial y la competitividad en los próximos años; la homogeneización acelerada de una escala global de las preferencias de los consumidores, de las normas y métodos productivos y el hecho de: que las fortunas de las grandes corporaciones sean menos dependientes del curso de la economía de cualquier nación <sup>4</sup>.

Para Michel Hansenne, la mundialización de la economía se ha acelerado en los últimos años y está caracterizada por el aumento del comercio mundial de bienes y servicios, movimientos internacionales de capitales, interconexión de mercados financieros y el incremento de la parte que corresponde a las empresas multinacionales en el conjunto de la actividad económica.

Bueno Magano sostiene que la tendencia de la globalización es que la producción se proyecte cada vez más no dentro de los límites de un país sino en el "global village" (aldea global).

En un mundo con un perfil como el señalado, someramente, la competencia en el ámbito mundial, es un elemento fundamental. Se debe competir para estar presente en el mercado global. Esto significa que las empresas productoras de bienes y servicios

---

<sup>4</sup> Bernardo Van der Laet Echevarria, «La cláusula social y el comercio internacional: panorama actual», *Memorias del Noveno Encuentro Iberoamericano de derecho del trabajo*, Tlaxcala 1996, pág. 57.

deben ofrecer los mismos a precios competitivos. Para lograr esos propósitos, los empresarios utilizan un sin número de estrategias y comportamientos, incluso en el algunos casos, desprovistas de toda ética.

Para poner orden, en el mercado global, el año 1995 se ha puesto en funcionamiento la Organización Mundial del Comercio (OMC), con el objetivo de fiscalizar el buen funcionamiento del comercio desde una óptica universal, mas si se tiene en cuenta que diariamente, cerca de dos trillones de dólares se movilizan en busca de mejores rendimientos.

En conclusión, frente a la mundialización de la economía cada vez hay más consenso para establecer mecanismos de reglamentación en el plano internacional. Esa posibilidad viene siendo analizada por instituciones como OMC, la OIT y el GATT. La necesidad de una reglamentación parte de la premisa de que un comercio más libre es deseable por las posibilidades que encierra de impulsar el desarrollo económico, la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo.

### **3. - El Dumping social como elemento perturbador**

En términos del Acuerdo General sobre Aranceles aduaneros y Comercio (GATT), existe dumping cuando los bienes fabricados en un país son llevados al mercado de otro a un precio inferior a su valor normal. En otras palabras, el precio del producto en el mercado exterior al que se exporta es menor al que rige en el mercado nacional donde se produce el



mismo bien. Esa diferencia de precio en el espacio es lo que constituye el dumping.

El dumping es un elemento distorsiona el mercado en la medida en que se expresa a través de precios que no obedecen al real costo de producción. Lo que se busca es dominar el mercado con el propósito de anular al competidor. Logrado ese propósito, los precios ficticios o reducidos se pueden incrementar desmesuradamente al no existir la oferta de bienes de otros productores que compitan. De esa manera se obtiene un beneficio que con creces compensan a los precios diminutos que existieron con anterioridad.

Cuando las ventajas comerciales se obtienen a costa de la ausencia de derechos laborales y de seguridad social, estamos frente a lo que se denomina "dumping social". Esto significa, que un bajo nivel de costo salarial y prestaciones sociales inexistentes o limitadas, constituyen una ventaja que permite reducir el precio de la mercancía.

Sin embargo, esta consideración es relativa porque la competitividad no sólo puede estar determinada por el costo de la mano de obra, sobre todo en aquellas actividades donde no se utilizan trabajadores en gran volumen.

El dumping, como ya lo dijimos, consiste en introducir en el mercado de un país un producto a precio inferior a su valor normal en su propio mercado interno. Sin embargo, no puede afirmarse en términos absolutos que los países pobres mantengan

artificialmente bajas las condiciones de trabajo con el único fin de conseguir una ventaja competitiva. Muchas de estas condiciones son propias del estado de subdesarrollo de los países pobres que exportan sus mercancías hacia países desarrollados.

De esta manera, el bajo nivel de condiciones laborales y sociales de los trabajadores, se traducen en ventajas competitivas, frente a los países que tienen beneficios laborales de alto costo.

En el ámbito del comercio internacional, para controlar este tipo de competencia se ha planteado la necesidad de que en los acuerdos de libre comercio, se introduzcan condiciones que se expresen en la denominada "cláusula social", tema del que nos ocuparemos a continuación.

#### **4. - La cláusula social.**

Se trata de una cláusula que debe ponerse en los convenios internacionales de comercio, la misma que fija normas mínimas o equitativas de trabajo como condición para beneficiarse de las ventajas que surgen de dichos acuerdos comerciales.

El incumplimiento de tales cláusulas, por parte de los países exportadores, daría lugar a limitaciones o prohibiciones de las importaciones de productos procedentes del país que no cumple con la cláusula social. En otras palabras, los productores que incumplan con los requisitos que contienen las cláusulas sociales, tienen que optar entre modificar las condiciones laborales y el riesgo de tropezar con

mayores obstáculos comerciales en sus mercados de exportación.<sup>5</sup> En este sentido, Ignacio Espinoza <sup>6</sup> entiende a la cláusula social como un medio que lleve a un país denunciado a introducir reformas que, sino se efectúan, pueden llegar hasta suspender preferencias arancelarias.

El tema de la cláusula social es debatido dentro del ámbito del comercio internacional. En efecto, al concluir la Ronda Uruguay, se puso en funcionamiento la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde entonces, dentro de esta organización se ha puesto en debate la conveniencia de que la libertad de comercio esté acompañada se una serie de cláusulas sociales. Mediante las mismas se busca supeditar la reducción de barreras comerciales previstas en el GATT, al cumplimiento de normas mínimas en materia laboral dado que de esa manera se garantiza la sana competencia.

El Presidente de la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento Europeo, sostiene que con la inclusión de la cláusula social se busca dar una dimensión social a los intercambios comerciales internacionales y se debe partir del respeto a los derechos humanos en el trabajo, y que su implementación no debe servir de excusa para reforzar el proteccionismo hacia los países en vías de desarrollo.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Véase, Van Liemt, Gisjbert. *Normas Laborales Mínimas: ¿Resultaría viable una cláusula social?*, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 108, 1989, No.3.

<sup>6</sup> *Posición de los países andinos en la mundialización de la economía y la cláusula social*, Seminario Regional para las organizaciones de empleadores de América Latina, Lima 1995, pag. 5

<sup>7</sup> Documento OIT No. 94326/19, Bruselas 1994, pag. 1-55

## **5. Contenido de la cláusula social.**

¿ Qué aspectos debe incluirse en la cláusula social?. Este es un tema que hasta el momento no tiene una definición por parte de la OMC. En el Acuerdo por el que se establece este organismo no se hace referencia explícita a los derechos de los trabajadores. En el preámbulo del GATT, sí se señala que en los convenios comerciales debe tenerse en cuenta el logro de niveles de vida más altos, el pleno empleo, elevación del ingreso real, etc.

En 1990, el gobierno de los Estados Unidos planteo como contenido de la cláusula social, tres temas: el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, la prohibición del trabajo forzoso, propuesta que fue rechazada. En 1993, en la última etapa de Ronda Uruguay, los gobiernos de Francia, Japón, Estados Unidos y Gran Bretaña, hicieron un nuevo intento para una precisión del contenido de la cláusula social, pero tampoco lograron su objetivo.

En 1996, se reunieron en Lile, Francia, los Ministros de Trabajo del grupo de los 7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá) En esa reunión, se consideró la necesidad de reforzar las normas sociales en el mercado laboral, pero no propugnaron su estandarización a través de una cláusula social. Argumentaron que esperarían el resultado de los estudios encomendados a la Organización de Cooperación para el Desarrollo (OCDE) y a la OIT, sobre la dimensión social del comercio internacional.

Por otra parte, en el seno de la Unión Europea existe una fuerte corriente de opinión hostil a la liberalización de los intercambios: se considera que destruye empleos al agudizar la competencia de los países con bajos salarios y escasa protección social. Dentro de este temperamento, el premio nobel de Economía Maurice Allais, considera que la tesis de los costos comparativos, fundamento de la libertad de comercio, sólo es posible dentro de conjuntos relativamente homogéneos, y que la liberalización comercial a escala mundial ahondará las desigualdades sociales y hará descender los salarios de los trabajadores europeos no calificados.

La pretensión de los países europeos y norteamericanos de añadir un capítulo social al acuerdo Ronda Uruguay, implícitamente se refería a que la cláusula social debía contener elementos como el salario mínimo o el nivel de protección social, que afecta el costo de la mano de obra.

Frente a tal planteamiento, los países del tercer mundo acusaron a la citada propuesta de proteccionismo enmascarado. Organismos como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y el "grupo Río"(que agrupa a 13 países de América Latina y el Caribe), se oponen al proyecto, bajo el fundamento de que el nivel de salarios y de protección social depende del nivel de desarrollo, y que si se priva a los países con bajos salarios de la principal ventaja relativa con que cuentan frente a la competencia internacional, se asfixiará su desarrollo.

Ultimamente, esta posición se viene abriendo paso. Incluso, en el denominado Libro Blanco de la actual Unión Europea, ya se ha sostenido que la competitividad en Europa no está cayendo principalmente debido al impacto de las diferencias internacionales de costes sociales en algunos sectores, sino por las distorsiones estructurales que padece el mundo europeo. Se cita como ejemplo que más del 80 por ciento de la inversión extranjera de la Unión Europea va a otros países de la OCDE, y a los países del Asia y de América Latina sólo se dirige un 10 por ciento<sup>8</sup>.

De manera que la cláusula social referida al nivel de los salarios y la protección social no prosperó. Ante esa situación, han aparecido otros criterios que sostienen que la citada cláusula debe estar referida a la aplicación de los derechos fundamentales de los trabajadores, tales como libertad sindical, negociación colectiva, prohibición de trabajo forzoso y del trabajo infantil y la no-discriminación.

Es ilustrativo el punto de vista del Vicepresidente trabajador del Consejo de Administración de la OIT, señor Brett quien sostiene que con la cláusula social no se trata de proteger el comercio, sino a las personas. Tampoco se trata de establecer salarios mínimos en el mundo entero, menos de trasladar salarios y condiciones de trabajo del primer mundo al tercer mundo. Simplemente, se trata de asegurar que los derechos humanos fundamentales se respeten en todos los países que comercian<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Para mayor información puede verse, OIT, *Perspectivas*, Revista Internacional del Trabajo núm. 3 de 1994, pág. 464.

<sup>9</sup> OIT, *Actas Provisionales, Conferencia Internacional del Trabajo 81ª reunión, Ginebra 1994, N°9, pág. 34*

La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Mundial del Trabajo y la Confederación Europea de Sindicatos, han propuesto que las cláusulas sociales deberían estipular que las partes contratantes se comprometan a garantizar el cumplimiento de las normas mínimas del trabajo que especifique un futuro comité consultivo de la OIT y de la OMC. Esa especificación, según dichas organizaciones, debería contemplar el contenido de los Convenios 87 y 98 de la OIT relativos a la libertad sindical y al derecho de la negociación colectiva, la edad mínima de admisión al empleo, igualdad de remuneración, la discriminación en materia de ocupación y el trabajo forzoso.

## **6. Beneficios y paradoja de la cláusula social**

Tratadistas como, Van Liemt y Etwell señalan los siguientes beneficios. El primero sostiene que la cláusula social fomenta la competencia leal entre los exportadores de los países en desarrollo. Así se garantiza que quienes observan las normas laborales mínimas no se verían perjudicados por sus despliegues de esfuerzos en pro del desarrollo social. Por otra parte, serviría para que el incremento del comercio redunde en beneficio de los trabajadores. Finalmente, agrega, que la falta de una cláusula social, haría mucho más difícil la lucha contra las presiones a favor de un mayor proteccionismo<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> VEN LIEMT, Gisjbert. *Normas Laborales Mínimas. ¿Resultará viable una cláusula social?*, *Revista Internacional del trabajo*. Vol. 108, 1989, N°3

Por su parte, Etwell señala como ventajas el hecho de que se posibilitaría que el progreso social vaya parejo con el desarrollo económico de un país; se evita la discriminación contra la mujer; la existencia de una cláusula social universalmente aplicada le permitirá a los nuevos exportadores mantener sus ventajas competitivas en los mercados de países industrializados; finalmente evitará el dumping <sup>11</sup>.

Pero al margen de estos beneficios, la cláusula social contiene una paradoja. En efecto, tal como señala la OIT, si se plantea el problema en términos de competencia, es decir, refiriéndonos al nivel de los salarios y de protección social considerados como costos, la relación entre las normas laborales y el comercio parece evidente. Pero ya se ha visto que imponer normas mínimas equivale a impedir a los países en desarrollo el acceso a los mercados de países ricos, y por lo tanto, impedir que progrese su economía y pueda así ofrecer mejores salarios, brindar una protección más amplia y sobre todo mantener o crear puestos de trabajo.

En la actualidad, la OIT conjuntamente con la OMC vienen analizando el tema relativo al control del cumplimiento de la cláusula social. La OIT considera que es necesario que los diferentes países deberían otorgarles facultades para tal efecto, toda vez que en la carta de dicha organización no se precisa tal potestad. Lo que sí se aprecia, cada vez más, el consenso a favor de la implantación de la cláusula social, aunque dista mucho para ponerse de acuerdo en lo referente al contenido de la citada cláusula.

---

<sup>11</sup> *Bernardo Van der Laet, op.cit.73*



Es claro que en cumplimiento de este propósito debe tenerse presente que las condiciones laborales en las que se encuentran los trabajadores durante las últimas dos décadas, no pueden continuar. Como lo señala Georges Spyropoulos<sup>12</sup>, el silencio aparente de los asalariados en los últimos años, no deberían ser tomados únicamente como signos de consenso y de adhesión a las políticas adoptadas por las empresas. En el fondo, ese silencio no es sino una manifestación de la expectativa y desconcierto frente a la amenaza del desempleo, pero que tiene sus límites.

Esa preocupación se advierte en el discurso de SS Juan Pablo II dirigido a los obispos argentinos en noviembre de 1995, cuando afirma que la situación social no mejora tan sólo aplicando medidas técnicas, sino también, y sobre todo, promoviendo reformas con una base humana y moral<sup>13</sup>.

### **Planteamiento del tema.**

Es historia conocida que la aparición de la máquina dio lugar al proceso de la revolución industrial, gracias a la cual se acrecentó las posibilidades de producción de bienes hasta límites insospechados. Dicho proceso da lugar a la aparición del obrero, que bajo la concepción de la libertad e igualdad de la revolución francesa, decide subordinarse a un empleador o empresario, para poder trabajar y obtener una salario.

---

<sup>12</sup> *Las relaciones de trabajo en Europa. Tendencias actuales y perspectivas futuras*, Asociación Trabajo y Sociedad, Buenos Aires 1997.

<sup>13</sup> Milton Rainolter, *El futuro del derecho del trabajo en Argentina, Ensayos sobre derecho del trabajo*, Buenos Aires, 1997.

Como la libertad del obrero y su igualdad con el patrono eran aparentes y no reales, se produce una sobre explotación del primero, dando lugar a una corriente de protesta y descontento que se conoce con el nombre de la "cuestión social". Esto provocó la intervención del Estado para dictar una serie de normas protectoras del trabajador y que a la postre habría de brindarle seguridad al empresario.

Aquí encontramos el punto de partida del derecho del trabajo, cuya finalidad esencial es resguardar la dignidad, la libertad y la integridad humana del hombre que trabajó bajo la forma de subordinación o dependencia. El derecho del trabajo es pues, una respuesta que surgió como consecuencia de la grave injusticia que sufrió el obrero a partir de la revolución industrial, a fin de establecer un cierto equilibrio de fuerzas dentro de una relación entre desiguales. Para el efecto, el Estado adoptó técnicas de carácter jurídico