

La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: Resumen histórico

Steve CHARNOVITZ *

En junio de 1986, los Estados Unidos plantearon el asunto de los «derechos de los trabajadores» en el comité del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) encargado de preparar la ronda de negociaciones comerciales multilaterales que habría de iniciarse a fines de ese mismo año. La delegación estadounidense pidió a las demás partes que consideraran «los posibles medios de tratar en el GATT las cuestiones de los derechos de los trabajadores, con objeto de velar por que la expansión del comercio redunde en beneficio de todos los trabajadores, en todos los países»¹.

Por desgracia, esa iniciativa no prosperó. El tema de los derechos de los trabajadores no figuró en la declaración ministerial que lanzó en Punta del Este las negociaciones comerciales de la llamada Ronda del Uruguay. Sin embargo, en círculos oficiales de los Estados Unidos se ha indicado que seguirá proponiéndose este asunto, y es posible que otros países hagan lo mismo. En septiembre de 1986, en una resolución relativa a las nuevas negociaciones, el Parlamento europeo hizo suya la idea de que el GATT adopte una «cláusula social».

La idea de establecer un vínculo entre las normas internacionales del trabajo equitativas y la política comercial no es nueva², pues ya a fines del siglo XIX se discutía sobre ella cuando se negociaban tratados acerca de cuestiones laborales. Ello no obstante, los derechos de los trabajadores siguen siendo vistos hoy como un concepto innovador. Al celebrarse las negociaciones comerciales de la Ronda de Tokio, cuando varios Estados abordaron el tema de las normas internacionales del trabajo equitativas, muchos gobiernos negaron que hubiera relación alguna entre las normas laborales y la política comercial. En el curso del breve debate que tuvo lugar en 1986 en el comité del GATT encargado de preparar la Ronda del

* Miembro de la secretaría de la Comisión del orden del día y de política de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Ex asesor regional para África del Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos. Los puntos de vista expresados en el presente artículo son responsabilidad exclusiva de su autor.

Uruguay se puso de manifiesto que la propuesta estadounidense había sido interpretada de manera errónea como un intento de anular las ventajas relativas de que gozaban los países en desarrollo. Todavía hoy algunas personas sospechan que la insistencia en los derechos de los trabajadores no es sino una respuesta política al inmenso déficit comercial de los Estados Unidos.

En el presente artículo nos proponemos elucidar ciertos aspectos del debate que tuvo lugar en Punta del Este sobre los derechos de los trabajadores, aportando elementos de información de que no se disponía durante las negociaciones de Tokio. En la *Revista* se han publicado ya varios estudios excelentes sobre el asunto³, pero quedan todavía algunas lagunas en el discernimiento de las iniciativas que en el pasado se han tomado al respecto. Aquí procuraremos colmarlas. En vez de seguir estrictamente el orden cronológico, abordaremos los diversos precedentes con arreglo a una clasificación coherente que pueda resultar útil a los negociadores de acuerdos comerciales y, según esperamos, que pueda interesar asimismo al lector profano. La expresión «sistema del comercio mundial», que figura en el título del presente artículo, se emplea en una acepción muy amplia. Abarca no solamente los tratados internacionales y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, sino también elementos de las legislaciones comerciales nacionales y las propuestas de reformar las reglas aplicables a los intercambios comerciales.

Conviene señalar desde un principio las materias que quedan excluidas de nuestro propósito. En primer lugar, lo que presentamos es un resumen histórico, no la historia de un concepto; examinamos lo que se ha hecho y la manera en que se ha hecho, no sus causas. En segundo lugar, en vez de una exposición exhaustiva, como la que podría figurar en una revista jurídica, ponemos de relieve tal o cual disposición legislativa o reglamentaria, sin estudiar sus orígenes ni analizar la jurisprudencia. En tercer lugar, no procuraremos evaluar de manera sistemática la aplicación de las disposiciones legislativas que mencionemos. En cuarto lugar, el artículo versa únicamente sobre los aspectos comerciales de la política económica internacional. Las normas del trabajo han influido también en la ayuda al desarrollo, en los préstamos internacionales y en los códigos de conducta aplicables a las empresas multinacionales, pero para todas esas cuestiones se requeriría un análisis por separado. En quinto lugar, sólo examinaremos las leyes relativas a la mano de obra ocupada en el *extranjero*. El sistema de los intercambios comerciales se ve sin duda afectado por las disposiciones legislativas nacionales que versan sobre la mano de obra nacional (por ejemplo, las disposiciones relativas a los cierres de fábricas), pero no las estudiaremos aquí.

Aunque este artículo está escrito desde la perspectiva estadounidense, también muestra la manera en que otras naciones han tenido en cuenta las normas de trabajo equitativas en su política comercial. La falta de informaciones sobre las medidas adoptadas en otros países explica en parte que nos hayamos concentrado principalmente en lo que se ha hecho en los Estados

Unidos. Pero la razón principal es que en ese país se han originado la mayoría de las iniciativas concernientes a los derechos de los trabajadores. Eso se explica, entre otras causas, por la magnitud de su economía, que permite imponer más fácilmente las exigencias en materia de condiciones de trabajo.

Formulaciones generales

El presente artículo está dedicado principalmente al estudio de determinadas disposiciones o propuestas de carácter reglamentario, pero no es inútil indicar inicialmente algunas formulaciones y declaraciones generales en relación con los derechos de los trabajadores. Ya en 1927 la Conferencia Económica Internacional organizada por la Sociedad de las Naciones estudió el problema del «*dumping* social», esto es, la exportación de productos cuya competitividad resulta de la aplicación de normas laborales muy insuficientes. En esa Conferencia se procuró establecer un acuerdo internacional sobre la coordinación de las políticas comerciales nacionales. En sus recomendaciones, instó a los gobiernos a que alentaran a los empleadores a aplicar formas de remuneración que permitiesen al trabajador obtener una parte equitativa del incremento de su rendimiento⁴.

Una de las formulaciones más importantes al respecto data de 1947, cuando se creó el actual sistema de intercambios internacionales. Ese año, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo se ocupó de las normas del trabajo equitativas y adoptó una Carta de la Organización Internacional del Comercio (OIC) – que nunca fue instituida –, en cuyo artículo 7 se disponía que los Estados Miembros «reconocen que las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio internacional y, por consiguiente, cada Miembro adoptará cualesquiera medidas que sean apropiadas y factibles para hacer desaparecer tales condiciones *dentro de su territorio*» (cursivas del autor)⁵.

La cuestión volvió a plantearse en los años cincuenta: al inicio de la integración europea, la OIT encargó a un grupo de expertos el estudio (que después se conoció con el nombre de «Informe Ohlin») de la relación observada entre la diversidad de las condiciones de trabajo y la competencia desleal. Habiendo señalado que no era necesario suprimir las diferencias salariales en el plano internacional, el informe llegaba a la conclusión de que podía ser conveniente «armonizar» las políticas sociales – por ejemplo, las disposiciones relativas a la facultad de los trabajadores de negociar colectivamente –, con objeto de que un país que aplicase normas elevadas no se viera afectado por la competencia de un Estado en que éstas fueran inferiores. En tales casos, el objetivo sería «eliminar la competencia internacional basada en la falta de aplicación por parte de un país de las normas convenidas en el plano internacional, y no de crear un máximo de uniformidad entre los países»⁶.

En diversos textos se ha reconocido el vínculo que existe entre las condiciones de trabajo y el comercio. Por ejemplo, en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, de 1919, los Estados Miembros convinieron en esforzarse por garantizar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanas en sus propios territorios, «así como en todos los países a que se extienden sus relaciones de comercio y de industria»⁷. Una conferencia técnica de la OIT propuso en 1937 que, «en el momento de fijar su política comercial, los gobiernos deberían tener en cuenta las condiciones sociales imperantes en los países con los que tienen relaciones comerciales»⁸. En 1942, una reunión de ministros de asuntos exteriores de América latina recomendó que, a fin de incrementar la producción de materiales de importancia estratégica, se adoptaran acuerdos internacionales «que protejan a los productores contra la competencia de los productos provenientes de regiones donde los salarios reales son indebidamente bajos»⁹.

Según lo dispuesto en el primer Convenio Internacional del Azúcar, de 1953, las partes en el mismo, «con el fin de evitar la depresión en los niveles de vida y la introducción de condiciones de competencia desleal en el comercio mundial, procurarán mantener condiciones justas de trabajo en la industria azucarera»¹⁰. En convenios posteriores, referentes al estaño, el cacao y el caucho, figuran compromisos de ese mismo tipo.

En muchas declaraciones partidarias de normas internacionales del trabajo equitativas se señala que tales normas pueden facilitar la liberalización del comercio. Por ejemplo, en 1950 la Cámara de Representantes de los Estados Unidos aprobó un proyecto de ley que estipulaba que el comercio internacional entre las regiones insuficientemente desarrolladas y los países adelantados «puede ser estimulado mediante acuerdos ... por los que se establezcan normas equitativas en materia de salarios y de condiciones de trabajo»¹¹. Esta disposición, que no se incorporó en la ley, parece haber sido la primera medida prevista por el Congreso en el campo de las negociaciones sobre las normas internacionales del trabajo equitativas.

En el informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo (llamada Comisión Brandt), presentado en 1980, se indicó que es preciso «convenir normas laborales para evitar la competencia injusta y para facilitar la liberalización del comercio»¹². Esta recomendación, como muchas otras formuladas por la Comisión, surtió poco efecto en la política de los Estados.

Normas internas

Las normas laborales que tienen importancia para los intercambios comerciales pueden dividirse en dos categorías: las normas internas y las normas internacionales. Por normas *internas* se entiende aquí no las que propone un solo Estado (a la inversa de las propuestas en un plano multilateral), sino las que comparan las condiciones de trabajo en el país

exportador con las del país importador. Por ejemplo, si un país A prohibiese las importaciones de productos fabricados en el extranjero por trabajadores que no reciben el salario mínimo fijado en A, esa norma sería interna.

Las primeras normas laborales que se concibieron en función del comercio estaban relacionadas con los salarios pagados en el extranjero. Al constituirse en 1881 la Federación de Oficios Organizados y Sindicatos (FOTLU), antecesora de la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL), instó al Congreso de los Estados Unidos a adoptar la legislación necesaria para dar «a la industria estadounidense una protección plena contra la mano de obra barata de países extranjeros»¹³. De todas las propuestas destinadas a garantizar esa protección, la que tuvo mejor acogida fue la relativa a la «igualación de los costos». El principio quedó inscrito en las leyes sobre aranceles de 1922 y de 1930. Conforme a lo dispuesto en la segunda, se autorizaba al Presidente a reajustar los derechos de aduana con objeto de nivelar las diferencias de costos de producción entre un artículo fabricado en los Estados Unidos y un artículo extranjero similar, procedente del principal país competidor¹⁴. Esta disposición se aplicaba a todos los factores de producción, y no solamente a la mano de obra, pero la legislación tenía por objeto solventar el problema de los productos extranjeros fabricados por trabajadores mal remunerados, en una época en que una elevada proporción de los gastos de producción era imputable a los costos de mano de obra. A principios del decenio de 1930 se recurrió mucho a esta disposición, pero luego dejó de ser aplicable a las importaciones amparadas por acuerdos comerciales¹⁵. La recomendación más reciente de aumentar los aranceles aduaneros data de 1962; versaba sobre la importación de escobas, y el Presidente Kennedy la rechazó¹⁶.

Cuando el Congreso adoptó la ley de 1933 sobre la recuperación industrial del país, autorizó al Presidente a imponer códigos de «competencia leal» a las diversas industrias. Como las importaciones de productos extranjeros podían anular la eficacia de esos códigos, el Presidente quedaba facultado para imponer derechos de aduana o contingentes de importación y a prohibir la entrada en el país de productos extranjeros¹⁷. En tres ocasiones se percibieron derechos de importación y en cinco se establecieron contingentes «voluntarios» antes de que la ley fuera declarada anticonstitucional, por otras razones, en 1935. En uno de los casos, concerniente a la fabricación de ripias de cedro rojo en el Canadá, dicho país convino en aumentar los salarios de los trabajadores¹⁸.

En 1937, durante el debate relativo a la primera ley sobre prácticas de trabajo equitativas, el Senado examinó una disposición por la que se ordenaba al Gobierno que prohibiera la entrada de productos extranjeros fabricados en condiciones de trabajo «agobiantes» o «inferiores a las normas», habida cuenta de las normas de trabajo «equitativas» que debía instaurar la nueva ley¹⁹. La propuesta fue rechazada por votación. Treinta años más tarde, la Cámara de Representantes adoptó una enmienda a la ley sobre prácticas de trabajo equitativas, que habría autorizado al Presidente a

tomar medidas contra las importaciones de productos fabricados en condiciones perjudiciales para un «nivel de vida mínimo»²⁰. Esta disposición aprobada por la Cámara tampoco llegó a convertirse en ley.

El vínculo existente entre la legislación del trabajo y las importaciones ha sido reconocido en muchos acuerdos de reciprocidad negociados después de 1936. Por ejemplo, en el acuerdo de los Estados Unidos con Honduras se disponía que ambos países podrían imponer restricciones cuantitativas junto con las medidas que adoptasen a fin de aumentar los costos de mano de obra²¹. En 1955 un grupo de miembros republicanos del Congreso propuso, con éxito adverso, una modificación de una ley sobre el comercio; en virtud de ese texto, se habrían negado ulteriores concesiones arancelarias a los artículos extranjeros producidos en condiciones inferiores a las normas en vigor en los Estados Unidos²².

También otros países han adoptado disposiciones en este campo. En la definición de la competencia desleal que Checoslovaquia formuló en 1925 se mencionaban «el incremento de las horas de trabajo o el establecimiento de condiciones sociales de trabajo menos favorables»²³. El Ministerio de Comercio británico publicó ese mismo año un reglamento por el que se imponían derechos compensatorios (antidumping) para combatir la competencia desleal y nociva dimanante de «condiciones de empleo inferiores» de los trabajadores en el extranjero, en comparación con las condiciones de los trabajadores del Reino Unido; tratábase, en particular, de la remuneración y de la duración del trabajo²⁴. Cuba adoptó en 1935 una ley que autorizaba la percepción de derechos antidumping impuestos a las mercancías extranjeras producidas por trabajadores «remunerados a un nivel inferior»²⁵.

Normas internacionales

En la otra categoría en que se agrupan las normas laborales vinculadas al comercio, las condiciones de trabajo son sometidas a un criterio universal aplicable a todos los países. Las llamamos *internacionales* porque, en vez de ser normas nacionales que se hacen aplicar fuera de las fronteras del país que las ha instituido, tienen por objeto garantizar determinadas condiciones de trabajo en el mundo entero. Por ejemplo, cuando el país A prohíba la importación de artículos producidos por trabajadores que no reciben una remuneración que garantice el «mínimo vital» correspondiente al nivel de desarrollo de su país, se tratará de una norma internacional²⁶.

Comercio de esclavos

Aunque aquí nos ocupamos de la situación de los trabajadores que producen para el comercio exterior, conviene mencionar de paso el problema de la esclavitud, pues la prohibición del comercio de esclavos sentó un precedente respecto de la reglamentación del comercio internacional por

motivos de orden moral. El primer tratado que prohibió la importación de esclavos fue el que se firmó en la Conferencia de Bruselas, celebrada en 1889-1890²⁷.

Trabajo de reclusos y forzoso

Una de las primeras prácticas comerciales juzgadas desleales fue la de la competencia hecha por los artículos producidos por reclusos. Ocho países, por lo menos, han restringido ese tipo de comercio internacional. La ley más antigua data de 1890, cuando los Estados Unidos prohibieron la importación de bienes, de mercancías o de artículos de todo género fabricados por detenidos²⁸. Esas disposiciones se hicieron extensivas en 1930 a las importaciones fabricadas por «la mano de obra sometida a trabajo forzoso» o por «la mano de obra penitenciaria que trabaja bajo contrato». Esas nuevas restricciones no se aplican a las mercancías cuya producción nacional no cubre las necesidades de los Estados Unidos²⁹.

La ley de 1930 sigue en vigor, pero los únicos productos cuya importación ha sido prohibida en los últimos años son los muebles, las cestas para la ropa y los bolsos de palma trenzada procedentes del Estado de Tamaulipas, México³⁰. Muchos miembros del Congreso han criticado el laxismo en la aplicación de dicha ley. La Cámara de Representantes adoptó en abril de 1987 un proyecto de ley sobre el comercio y la competencia – el proyecto de ley sobre el comercio y la reforma económica internacional –, que contiene varias disposiciones relativas a los derechos de los trabajadores. En una de ellas se invita al Presidente a que «encargue al Secretario del Tesoro que asegure sin tardanza la aplicación de la ley [de 1930]»³¹.

La amenaza de aplicar esa disposición para impedir las importaciones a los Estados Unidos suscitó a veces reacciones inmediatas de otros países. Así, en 1974 el Sindicato Unificado de Mineros de los Estados Unidos y el Estado de Alabama pidieron al Gobierno que prohibiese la importación de carbón de bajo contenido de azufre procedente de Sudáfrica, porque lo extraía una mano de obra penitenciaria sujeta a contrato³². A raíz de esto, el Gobierno de Sudáfrica revocó varias disposiciones penales de su legislación del trabajo³³. El caso quedó zanjado cuando los Estados Unidos declararon que sus propios recursos de carbón con bajo contenido de azufre no bastaban para atender las necesidades del país.

El Parlamento británico prohibió en 1897 la entrada de mercancías producidas en «las prisiones, las correccionales o las penitenciarías extranjeras», con la salvedad de los productos que no se fabricaban en el Reino Unido³⁴. Esta ley sigue en vigor. En 1901, Australia prohibió la importación de bienes manufacturados o artículos fabricados por detenidos³⁵. El año pasado se revocó esta disposición a raíz de un intento de importar altavoces estereofónicos cuya ebanistería procedía de la prisión inglesa de Dartmoor³⁶. En otros tres países – Canadá (1907), Nueva Zelandia (1908) y Sudáfrica (1913) – se han promulgado asimismo leyes para prohibir la importación de

productos fabricados en establecimientos penitenciarios. Esas disposiciones siguen vigentes.

Las normas antidumping han estado dirigidas también contra el trabajo forzoso. La Argentina, en 1931, incluyó el «trabajo forzoso» en la definición de las prácticas que justificaban el incremento de los aranceles sobre los productos importados³⁹. En 1934, España hizo que en su definición del *dumping* figuraran el trabajo penitenciario y el trabajo forzoso⁴⁰.

En el plano internacional, los delegados estadounidenses a la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo (más conocida por el nombre de Comisión del Trabajo) plantearon este asunto en la Conferencia de la Paz que se celebró en París en 1919. Propusieron que en el Tratado de Paz se incorporase una disposición que prohibiera el envío o el suministro, en el comercio internacional, de todos los artículos producidos, o susceptibles de serlo, mediante el trabajo de detenidos⁴¹. Esta propuesta no fue aceptada.

El problema de la mano de obra penitenciaria volvió a plantearse en las diversas conferencias multilaterales que intentaron establecer normas para el comercio internacional. En 1927 una conferencia de la Sociedad de las Naciones excluyó los artículos fabricados en las prisiones del campo de aplicación de las disposiciones de un proyecto de convenio para la abolición de las prohibiciones y restricciones a la importación y a la exportación. Esa exención figuró más tarde en el artículo XX, e), del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, de 1947. En la Conferencia de la OIC, en 1947-1948, los Estados Unidos intentaron infructuosamente que quedase prevista de manera explícita una limitación del recurso a formas de trabajo «involuntario»⁴². En 1956 hicieron un nuevo intento a ese respecto, pero esta vez en la Conferencia Internacional del Trabajo. La enmienda que propusieron para el proyecto de Convenio sobre el trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), preveía la prohibición del comercio internacional de productos del trabajo forzoso u obligatorio⁴³. Al no apoyar esta propuesta otros gobiernos, que señalaron las dificultades de aplicación, los Estados Unidos retiraron su enmienda al año siguiente.

Recientemente, un grupo independiente de eminentes personalidades encabezadas por Fritz Leutwiler, en un informe que sometieron en 1985 al Director General del GATT, corroboraron la norma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de que «los países no están obligados a aceptar los productos fabricados por mano de obra esclava o por reclusos de establecimientos penitenciarios»⁴⁴.

Trabajo de menores

Las propuestas destinadas a restringir las importaciones de productos del trabajo de menores se remontan al congreso de la AFL celebrado en 1917. A la sazón, la AFL declaró que en el Tratado de Paz de Versalles debería figurar una disposición en virtud de la cual «ningún artículo o bien será remitido, en el comercio internacional, si ha sido producido o pudo

haber sido producido mediante el trabajo de personas menores de 16 años»⁴⁵. Samuel Gompers, presidente de la AFL, presentó esta propuesta en la Comisión del Trabajo, pero no consiguió que fuera aceptada.

Duración del trabajo

Austria fue el primer país que luchó contra la competencia comercial basada en el recurso a una duración excesiva del trabajo. En 1924 autorizó el incremento de los derechos aplicados a la importación de los productos industriales procedentes de países que no hubiesen ratificado el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), y «cuyas disposiciones reglamentarias al respecto queden muy por debajo de lo estipulado en ese instrumento»⁴⁶.

En la Conferencia Económica Mundial que tuvo lugar en 1927, el delegado cubano propuso en vano que todo Estado que hubiese adoptado la jornada de ocho horas en la industria quedase autorizado a incrementar sus aranceles más elevados con un derecho suplementario de 10 por ciento *ad valorem*⁴⁷.

Seguridad y salud laborales

El primer convenio internacional sobre higiene del trabajo fue adoptado en la Conferencia de Berna, en 1906. Obligaba a las partes a prohibir la fabricación, la importación y la venta de cerillas de fósforo blanco (amarillo)⁴⁸. Esas cerillas encerraban ciertos peligros para los usuarios, pero el instrumento estaba destinado fundamentalmente a impedir que los obreros del ramo contrajeran la terrible necrosis fosfórica del maxilar.

Después de ese convenio, que marcó un hito histórico, pasaron muchos años antes de que volviera a prestarse atención al problema de la protección de la salud de los trabajadores mediante disposiciones relativas al comercio, cuestión que se abordó en la Ronda de Tokio. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) recomendó en 1978 que se revisaran los artículos XIX y XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio con objeto de «hacer posible la prohibición de la importación de artículos producidos en condiciones que pongan en peligro la salud y las vidas de los trabajadores»⁴⁹. Los Estados Unidos propusieron en 1979 al GATT la adopción de una norma mínima de trabajo relativa a «ciertas condiciones de trabajo peligrosas para la vida y la salud de los asalariados, cualquiera que sea el nivel de desarrollo»⁵⁰. Tan sólo Noruega, en nombre de los países nórdicos, respaldó esta propuesta. El Gobierno de los Estados Unidos renunció a su iniciativa después de la entrada en funciones del Presidente Reagan, en 1981.

Salarios

Hay diversos tipos de normas en materia salarial. El concepto de una norma *absoluta* se remonta a 1927, cuando el Gobierno cubano propuso que todo Estado en que el salario mínimo fuese equivalente a 1 dólar en oro al día pudiese incrementar en 15 por ciento *ad valorem* sus aranceles máximos⁴⁹.

Pertenecen a otra categoría las normas que prevén un salario *suficiente*. El principio correspondiente, que no se halla explícitamente ligado al comercio y que prevé el pago de un salario que garantice «un nivel de vida decoroso», figuraba en el Tratado de Versalles⁵⁰. Hace unos diez años, Ray Marshall, Ministro de Trabajo de los Estados Unidos, puso de nuevo en circulación, por un tiempo muy breve, la idea de un salario aplicable en todas partes que garantizase ese nivel de vida⁵¹.

Otro criterio afín es el del salario *equitativo*, propuesto originariamente a raíz de las negociaciones internacionales sobre productos básicos. En un estudio de la OIT que data de 1943 se recomendó que la mano de obra ocupada en la producción de bienes sujetos a control recibiese «una remuneración equitativa»⁵². En los decenios de 1950 y 1960 se hicieron varios intentos para precisar lo que se entendía por «equitativo». Por ejemplo, un criterio consistía en determinar si el salario aumentaba al compás de la productividad media del país. Todavía hoy se sigue buscando una definición satisfactoria del salario «equitativo».

Ahora bien, el criterio más influyente ha sido el de salario *inferior a la norma*. En 1954, la Comisión de Política Económica Exterior de los Estados Unidos lo definió como sigue: salario que por la producción de tal o cual artículo se paga en cuantía «muy inferior a las normas admitidas en el país exportador»⁵³. El Gobierno del Presidente Eisenhower aprobó esta definición. Sin embargo, un grupo de miembros republicanos del Congreso objetó que era injusto para los trabajadores estadounidenses «decir que la competencia japonesa no es 'desleal' cuando se pagan a los trabajadores 10 u 11 céntimos por hora, simplemente porque esta remuneración no es inferior a la norma en el Japón»⁵⁴.

Normas que comprenden varios asuntos

Integran esta última categoría los «lotes» de normas que se ocupan de más de un asunto. Algunos han sido impuestos por un solo país; otros tienen por objeto instaurar una disciplina internacional.

Uno de los primeros ejemplos de utilización de normas basadas en instrumentos de la OIT es un decreto promulgado en España en 1934 en donde la definición del *dumping* incluía la venta de mercancías a precios inferiores a causa del incumplimiento de las normas internacionales de carácter social, en particular respecto de los salarios y las condiciones de trabajo⁵⁵. La idea de recurrir a las normas de la OIT como punto de

referencia no desapareció por entero, pero durante varios decenios la eclipsaron hasta cierto punto las disposiciones destinadas a instaurar salarios y condiciones de trabajo «equitativos». A principios del decenio de 1970, a raíz de su examen de las normas de trabajo que afectan el comercio, el Consejo de Administración de la OIT recibió la propuesta de que «podría considerarse que un país aplica normas de trabajo equitativas si lleva a la práctica determinados convenios internacionales del trabajo seleccionados, para satisfacción de los órganos supervisores de la OIT»⁵⁶. Desde entonces, las normas de la OIT han vuelto a ser utilizadas como punto de referencia.

La Comisión de las Comunidades Europeas propuso en 1978 que las ventajas comerciales previstas por el Convenio de Lomé quedasen sujetas a la condición de que los Estados beneficiarios respetaran varias «normas de trabajo mínimas» dimanantes de los convenios de la OIT, de la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (1977) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1976)⁵⁷. El Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas rechazó esta propuesta. El Parlamento europeo pidió en 1983 que se incorporase en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio un nuevo artículo destinado a imponer a todos los países miembros del GATT «el respeto de los convenios de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva, sobre discriminación en materia de empleo y sobre trabajo forzoso»⁵⁸. Esta propuesta fue reiterada en 1986⁵⁹, pero la CEE no ha dado todavía su apoyo a la iniciativa estadounidense que se mencionó al principio del presente artículo.

En los últimos años, los Estados Unidos han incorporado ciertas normas de la OIT en tres textos de leyes. En la ley de 1983 relativa a la Iniciativa concerniente a la cuenca del Caribe (Caribbean Basin Initiative - CBI), se encargó al Presidente que tomara en consideración dieciocho condiciones para la concesión de ventajas comerciales, entre ellas la medida en que los trabajadores del país interesado gozan de condiciones «aceptables» en los sitios de trabajo y disfrutan del «derecho de asociación y de negociación colectiva»⁶⁰. Los países que cumplen los requisitos estipulados pueden comercializar en el mercado estadounidense muchos productos exentos de derechos de aduana. La ley no menciona explícitamente los convenios de la OIT, pero el sistema ha sido aplicado teniendo presentes las normas de esos instrumentos⁶¹.

En 1984 se modificó el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En lo sucesivo, para poder acogerse a ese sistema, los países tienen que aplicar una nueva norma de trabajo: están obligados a «adoptar disposiciones» para garantizar el ejercicio «de derechos de los trabajadores reconocidos en el plano internacional», a saber: 1) libertad sindical; 2) derecho de asociación y de negociación colectiva; 3) prohibición del trabajo forzoso; 4) edad mínima para el trabajo de menores, y 5) condiciones «aceptables» respecto del salario mínimo, la duración del trabajo y la seguridad y la higiene⁶². En enero de 1987, el Gobierno del Presidente Reagan borró a tres países de la

lista de beneficiarios – Nicaragua, Paraguay y Rumania –, a causa de presuntas violaciones de los derechos de los trabajadores. El Presidente basó su decisión en una disposición jurídica que *autoriza* la suspensión de las ventajas comerciales otorgadas a un país cuando éste no toma medidas para garantizar el respeto de esos derechos, y no en la disposición que *exige* la suspensión en tales casos⁶³.

La ley de creación de la Sociedad de Inversiones Privadas en el Extranjero (Overseas Private Investment Corporation – OPIC) fue modificada en 1985 a fin de suprimir la garantía para las inversiones destinadas a proyectos realizados en países que no adoptan las disposiciones necesarias para «promulgar y aplicar leyes» con objeto de ampliar el ejercicio de los derechos de los trabajadores reconocidos en el plano internacional⁶⁴. En enero de 1987 la OPIC dejó de amparar a los tres países excluidos del Sistema Generalizado de Preferencias, así como a Etiopía, que no gozaba de las ventajas comerciales otorgadas por dicho sistema.

La Cámara de Representantes adoptó en 1987 una disposición por la que se autorizaban medidas comerciales contra los países que no den muestras de estar realizando un «progreso general, sensible y mensurable» de los derechos de los trabajadores en el conjunto de su territorio⁶⁵. El Senado está examinando una disposición análoga.

En las normas que comprenden varios asuntos hay también algunas que no guardan relación con los instrumentos de la OIT. En los Estados Unidos, en 1942, la Oficina de Bienestar Económico hizo que en los contratos de compra de materiales estratégicos extranjeros figurara una «cláusula de trabajo» que imponía varios requisitos al vendedor, a saber: 1) respetar todas las leyes y reglamentos nacionales concernientes a los trabajadores; 2) abonar salarios que no sean inferiores a los que él mismo paga por trabajos análogos o que se pagan por un trabajo comparable en el país extranjero, tomando como referencia *los más elevados*, y 3) garantizar a los trabajadores un alojamiento y una alimentación apropiados. Según la Oficina de Bienestar Económico, por «primera vez en la historia, un país, al negociar la compra de artículos extranjeros, dio una garantía expresa para impedir la explotación de la mano de obra»⁶⁶.

La aplicación en el plano internacional

Incorporación de una disposición adicional en el Acuerdo General

El Gobierno de los Estados Unidos ha sido casi el único que ha propugnado que se incorpore una cláusula sobre el trabajo en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (complementaria de las disposiciones previstas en el artículo XX). La primera propuesta estadounidense, formulada en 1953, consistía en que se declarara en el Acuerdo

General que las normas de trabajo no equitativas, sobre todo en lo que atañe a la producción para la exportación, «crean, en el comercio internacional, dificultades que anulan o menoscaban los beneficios derivados del Acuerdo». Se entendía por normas no equitativas «el mantenimiento de condiciones de trabajo inferiores a las que podrían justificar la productividad en la rama de la producción de que se trate y en la economía en su conjunto»⁶⁷. Conviene destacar dos elementos de esa propuesta. En primer lugar, define de manera muy amplia (aunque vaga) lo que ha de entenderse por inequitativo. En segundo lugar, las palabras «anulan o menoscaban» remiten al artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que autoriza a tomar medidas contra una parte contratante cuando las demás partes contratantes consideren que las prácticas comerciales de ésta contrarrestan («anulan o menoscaban») una ventaja derivada del GATT. Aunque la propuesta estadounidense no fue aceptada en el GATT, los Estados Unidos manifestaron claramente que, a juicio suyo, los problemas comerciales planteados por las normas de trabajo no equitativas permitían ya la posibilidad de adoptar medidas en virtud del artículo XXIII⁶⁸. Sin embargo, procede señalar que ese artículo nunca ha sido invocado con dicho propósito.

La Comisión de los Estados Unidos sobre Política Internacional para el Comercio y las Inversiones recomendó en 1971 que el Gobierno apoyara con vigor el esfuerzo multilateral desplegado para conseguir la aceptación de un código de normas internacionales del trabajo equitativas que estipule «medios realistas para hacer cumplir las disposiciones del código»⁶⁹. Con arreglo a la ley de 1974 sobre el comercio, el Congreso encargó al Presidente que procurara obtener la adopción de tal código en el GATT⁷⁰. En mayo de 1987, la Cámara de Representantes adoptó un texto en que se definían los objetivos de negociación para la delegación de los Estados Unidos en Punta del Este. Uno de ellos era conseguir que el GATT adoptase el principio siguiente: «la negación de los derechos de los trabajadores no debe permitir a un país, o a una de sus ramas de actividad económica, conseguir ventajas competitivas en el comercio internacional»⁷¹.

La idea de incorporar normas de trabajo en las disposiciones que regulan el comercio internacional se originó en el movimiento sindical. En 1943, Phillip Murray, presidente del Congreso de Organizaciones Industriales (CIO), propuso que se instituyese una ley o tratado internacional que estableciera normas de trabajo equitativas, con objeto de prohibir el comercio de bienes fabricados en violación de las normas laborales relativas al derecho de sindicación, a la duración del trabajo, al salario mínimo y al trabajo de menores⁷². Dos años más tarde, Emil Rieve, presidente general del Sindicato Unido del Vestido y del Textil de los Estados Unidos, recomendó que la Conferencia de San Francisco, convocada para adoptar la Carta de las Naciones Unidas, incorporara en ésta un «código internacional de prácticas equitativas en materia laboral», de cumplimiento obligatorio para todos los países que quisiesen beneficiarse del comercio internacional⁷³.

A mediados del decenio de 1950, el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC) instó al Gobierno del Reino Unido a que propugnara la incorporación en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de una cláusula relativa a las normas equitativas de trabajo. También propuso que se recurriera al artículo XXIII de dicho Acuerdo «con objeto de imponer sanciones a los países que no adoptaran las disposiciones para suprimir las prácticas inequitativas en materia de trabajo»⁷⁴. La CIOSL propuso en 1959 una reforma del Acuerdo General para añadirle una disposición sobre las normas laborales análoga a la que figuraba en la Carta de la OIC. La Comisión Sindical Consultiva de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) propugnó asimismo una acción del GATT en ese dominio. Muy recientemente, en mayo de 1987, la OCDE recomendó que los gobiernos incorporasen en el Acuerdo General una disposición social que estableciese un vínculo entre la participación en el sistema de comercio multilateral y el cumplimiento de normas mínimas en materia de trabajo⁷⁵.

Derecho internacional

Cuando se fundó la OIT, algunas personas pensaron que la propia Organización podría pedir sanciones económicas. Por ejemplo, en uno de los primeros documentos que el Gobierno británico presentó a la Comisión del Trabajo, redactado por Edward J. Phelan, se proponía que, si dos tercios de los delegados a la Conferencia Internacional del Trabajo consideraban que un Estado no había aplicado un convenio, los Estados firmantes «debían tomar disposiciones especiales contra los bienes producidos en condiciones de competencia desleal»⁷⁶. Este designio figuró parcialmente en la primera Constitución de la OIT. Según lo previsto en los procedimientos iniciales, la Comisión de Encuesta debía indicar «las sanciones de orden económico aplicables al gobierno acusado que la Comisión considere convenientes, y cuya aplicación por los demás gobiernos le parezca justificada» (artículo 28). Ahora bien, esas «sanciones de orden económico» nunca fueron recomendadas, y la disposición fue suprimida en 1946. Al mismo tiempo, otra disposición de la Constitución (el artículo 33) fue modificada a fin de que el Consejo de Administración pudiese «recomendar a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento» de las recomendaciones de la Comisión⁷⁷.

Sanciones y estímulos

A continuación examinaremos las disposiciones destinadas a influir en la actividad de otros países en asuntos laborales, o a contrarrestarla.

Prohibición de importaciones

Hemos aludido ya a varias leyes que prohíben la importación de bienes producidos por mano de obra reclusa. Otras propuestas quedaron en simples proyectos. Por ejemplo, en 1944 el Uruguay intentó que se incorporaran normas laborales en la Carta de las Naciones Unidas. Propuso que los Estados se negaran a autorizar la importación de mercancías y productos procedentes de países que rebajan los costos a expensas de los derechos, de la salud y de la libertad de las masas trabajadoras⁷⁸.

En 1980 surgió un caso interesante: invocando la ley de la República Federal de Alemania relativa a la competencia desleal, una empresa que fabricaba productos a base de amianto presentó una queja contra un competidor que importaba productos provenientes de la República de Corea; alegó que ese competidor estaba obteniendo una ventaja en el mercado gracias a la manera inmoral en que se trataba a los trabajadores coreanos. La empresa querellante, habiendo señalado que la República Federal de Alemania había ratificado el Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139), pidió al tribunal que prohibiera la venta de hilados de amianto coreanos, o bien que ordenase que se informara a los posibles compradores que el producto había sido fabricado en condiciones nocivas para la salud de los trabajadores. El tribunal rechazó la solicitud de prohibición porque la República de Corea no era Miembro de la OIT y porque, a su manera de ver, el Convenio no había recibido un número suficiente de ratificaciones para ser un instrumento que exprese normas éticas reconocidas en el plano internacional. Tampoco aceptó la obligación de informar a los clientes, por considerar que las condiciones de fabricación no tenían una importancia fundamental para el comprador⁷⁹.

Derechos antidumping

Varios países han recurrido a la imposición de derechos antidumping para combatir el *dumping* social. A título de sanción, Austria autorizó en 1924 la percepción de derechos que podrían alcanzar hasta el tercio de las tarifas reglamentarias de derechos de aduana previstas para los artículos producidos por trabajadores sujetos a una duración excesiva del trabajo. En la Argentina, en virtud de un decreto de la Presidencia de la República, se dispuso en 1931 el incremento de los derechos cuando el pago de salarios inferiores o el recurso al trabajo forzoso en los Estados extranjeros amenazara la producción nacional. España autorizó en 1934 el aumento de los derechos antidumping, la aplicación de contingentes de protección y la prohibición de la importación de artículos producidos por mano de obra penitenciaria o fabricados en condiciones de incumplimiento de las normas internacionales en materia laboral. Cuba autorizó en 1935 la percepción de derechos más elevados para los artículos que, habiendo sido producidos por una mano de obra insuficientemente remunerada, perjudicaban el comercio cubano.

Derechos compensatorios

Son un gravamen suplementario sobre los derechos arancelarios vigentes, para contrarrestar las ventajas que el gobierno del país exportador concede a las mercancías en las etapas de la producción o de la comercialización. La idea de que las condiciones laborales inferiores podrían equivaler a una prima o subsidio cuyos efectos habría que anular mediante la imposición de derechos compensatorios data de 1902⁸⁰. Sin embargo, Checoslovaquia fue el único país que estableció un gravamen suplementario refiriéndose específicamente a las normas laborales: en 1926 el Gobierno impuso derechos arancelarios suplementarios para los artículos producidos en «condiciones de trabajo socialmente desfavorables» y cuya importación podía causar perjuicio a la producción nacional⁸¹.

Cláusula de la nación más favorecida

La cláusula de la nación más favorecida es una disposición de los tratados de comercio en virtud de la cual los países contratantes se comprometen a extender automáticamente a sus intercambios recíprocos las reducciones de derechos arancelarios que vayan a conceder con posterioridad a un tercer país. En varias ocasiones se ha propuesto que se establezca un vínculo entre esta cláusula y las condiciones de trabajo. El Partido Laborista británico propuso en 1919 que se facultase a la Sociedad de las Naciones a suspender la aplicación de esa cláusula para los países que no respetaran las obligaciones contraídas en virtud de los convenios internacionales del trabajo⁸². O. T. Mallery propuso en 1943, en un proyecto de unión económica mundial, que se limitara la aplicación de la cláusula a las «naciones que hayan adoptado normas de trabajo mínimas»⁸³. En 1947, el Uruguay presentó ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo una enmienda en la que se precisaba que ninguna disposición de la Carta impediría a un Estado Miembro adoptar «medidas razonables y equitativas para proteger su propia industria contra la competencia de productos similares fabricados en condiciones laborales y salariales inferiores a lo normal»⁸⁴. Colombia y México hicieron protestas análogas, pero todas ellas fueron rechazadas⁸⁵. Según parece, ningún país ha privado de los beneficios de la cláusula de la nación más favorecida a un Estado que presuntamente hubiese restringido los derechos de los trabajadores antes de 1982, año en que los Estados Unidos suspendieron la aplicación de esta cláusula a Polonia, entre otras razones, por haber «declarado ilegal el sindicato independiente Solidaridad»⁸⁶.

Sanciones a las empresas

Las sanciones, en vez de aplicarse al conjunto de las importaciones, pueden estar dirigidas específicamente contra los productos de las empresas

en que imperan malas condiciones de trabajo. Así, según se indica en un estudio que la OIT efectuó en 1943, podría muy bien subordinarse al cumplimiento de ciertos requisitos internacionales «la asignación a un productor de una parte de los contingentes de importación asignados al país de que se trate»⁸⁷. El Tratado de 1951 por el que se instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero dispone que, si la Alta Autoridad comprueba que una disminución de los salarios está siendo utilizada como medio de competencia entre las empresas, recomendará a la empresa o al gobierno interesado que abone una compensación a los trabajadores. Si la empresa no sigue esa recomendación, la Alta Autoridad podría imponerle una multa⁸⁸. Ahora bien, esa sanción nunca ha sido aplicada.

El proyecto de ley sobre el comercio, adoptado recientemente por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, incluye en su definición de las prácticas desleales en materia de transporte marítimo el incumplimiento de «derechos de la gente de mar reconocidos en el plano internacional». El propietario de una empresa de naves que enarbolan bandera de un país que se niegue a negociar para suprimir ciertas prácticas inequitativas en materia de trabajo marítimo podría ser obligado a comparecer ante la justicia civil⁸⁹.

Restricción de las exportaciones

Todas las restricciones que hemos examinado hasta aquí afectan a los productos importados de países que aplican condiciones de trabajo inequitativas. Pero también se puede hacer presión sobre esos países para que modifiquen su conducta mediante la restricción de las exportaciones dirigidas hacia sus territorios. A fines de 1981, el Gobierno del Presidente Reagan impuso sanciones económicas a la URSS a raíz de las disposiciones adoptadas en Polonia. En particular, prohibió la exportación de productos estadounidenses destinados a la construcción del gasoducto entre Siberia y Europa occidental. En 1982, la Cámara de Representantes adoptó una disposición que supeditaba el levantamiento de esas sanciones a la comprobación, suscrita por el Presidente, de que la Unión Soviética no estaba recurriendo al trabajo forzoso para la construcción del gasoducto⁹⁰. Ahora bien, el texto aprobado por la Cámara de Representantes no fue adoptado por el Senado, y más tarde se levantaron las sanciones sin la comprobación antedicha.

Negociación de incentivos

Desde el punto de vista de los resultados, no hay una separación rígida entre las «sanciones» y los «incentivos». En realidad, casi todas las medidas destinadas a obtener el cumplimiento de determinadas normas laborales se propusieron con objeto de mejorar la situación de la mano de obra. Sin embargo, no es lo mismo fijar normas para las importaciones con objeto de obtener mejores condiciones de trabajo, y plantear directamente, en las

negociaciones comerciales, los problemas relativos a la mano de obra. El primero en percibir esa diferencia fue James T. Shotwell. En 1933 propuso que el Gobierno de los Estados Unidos considerara las condiciones de trabajo como un elemento fundamental en las negociaciones sobre derechos arancelarios, y que éstos fuesen fijados no ya con arreglo «al método ensayado y desechado, consistente en medir el contenido laboral de las mercancías», sino mediante el examen de las condiciones en que se fabrican los artículos⁹¹. Esa propuesta, que Shotwell calificó de «caballo de Troya para pasar a través de las murallas del proteccionismo», fue rechazada al poco tiempo por el Departamento de Estado, dudoso de las posibilidades de aplicarla⁹².

Veintiún años después se puso de manifiesto la pertinencia del punto de vista de Shotwell cuando el Presidente Eisenhower decidió «suspender las reducciones de los derechos arancelarios concedidos por los Estados Unidos para los productos fabricados por trabajadores que perciban salarios inferiores a las normas vigentes en el país exportador»⁹³. Se tiene noticias de que, al aplicar esta directiva, el Departamento de Estado «tomó en consideración» las normas laborales aplicadas en el extranjero sin «discutirlas» directamente con otros países. Sin embargo, hubo un caso en el que los Estados Unidos sí discutieron sobre las condiciones de trabajo, y fue el de las negociaciones arancelarias con el Japón, en 1955, a raíz de las cuales se convenció a los japoneses de que establecieran un nuevo sistema de salarios mínimos⁹⁴.

Boicoteo

Uno de los pocos medios para ejercer presión que no dependen de los poderes públicos es el boicoteo. Un autor, Ordway Tead, propuso en 1918 que la clase trabajadora boicoteara los bienes producidos «en condiciones inequitativas»⁹⁵. El Partido Laborista británico propuso en 1925 que los Miembros de la OIT se comprometieran a negarse a importar mercancías de un país que no cumpliera las disposiciones de un convenio (lo hubiese o no lo hubiese ratificado)⁹⁶.

En el curso de los últimos años se han organizado varias actividades de boicoteo para combatir condiciones laborales inequitativas. El Sindicato Unificado de Trabajadores Agrícolas, de los Estados Unidos, anunció en 1973 el boicoteo de la uva de mesa de California como medio para obtener el reconocimiento de dicha organización por parte de los viticultores. El boicoteo duró unos cinco años y fue apoyado por sindicatos estadounidenses y europeos. En 1984 se inició otro boicoteo de las uvas, que sigue vigente, para protestar contra el modo de utilización de los plaguicidas.

Entre los boicoteos efectuados en el plano internacional está el que lanzaron en 1976 los sindicatos del transporte de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia con objeto de denunciar las prácticas observadas en los buques que enarbolan «banderas de complacencia», los cuales no ofrecen a

sus tripulaciones los salarios y las condiciones laborales que fija la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte.

A causa de la violencia continua que se ejercía contra los dirigentes sindicales de una embotelladora de Coca Cola en Guatemala, la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación y Afines pidió en 1980 que los sindicatos afiliados a la misma en cincuenta y ocho países boicoteasen los productos de dicha empresa; en 1984 se procedió del mismo modo, cuando ya había cerrado la embotelladora. Esos boicoteos se llevaron a cabo a solicitud de diversas organizaciones religiosas y sindicales.

Una serie de incidentes violentos en las minas de carbón sudafricanas provocó en 1985 un boicoteo internacional contra la empresa Royal Dutch, que posee grandes inversiones en los sectores del carbón y del petróleo de Sudáfrica. El boicoteo prosigue actualmente entre los consumidores de Australia, Canadá, Estados Unidos y nueve países europeos. Por otra parte, el boicoteo de productos de Shell está respaldado por la CIOSL y muchos grupos de lucha contra el *apartheid*.

Evaluación de la influencia ejercida

Comparadas con la influencia considerable que las normas internacionales del trabajo han ejercido en las legislaciones nacionales, puesta de manifiesto en muchos artículos de la *Revista*, las repercusiones que han tenido las normas del trabajo sobre el régimen del comercio mundial han sido bastante modestas. Los resultados satisfactorios más claros fueron obtenidos hace ya muchos años, en las luchas contra la fabricación de cerillas de fósforo y contra la explotación del trabajo de reclusos. En fechas mucho más recientes, las negociaciones relativas a la Iniciativa concerniente a la cuenca del Caribe dieron un fuerte impulso a la causa de los derechos de los trabajadores en varios países, sobre todo en Haití, que autorizó por primera vez en más de veinticinco años una federación libre de trabajadores. Sin embargo, no podríamos reprochar al lector si de esta breve exposición extrajera la conclusión de que la historia de las normas internacionales del trabajo equitativas no es sino una larga sucesión de salidas en falso, de promesas vacías y de leyes olvidadas.

Pero conviene no perder de vista los aspectos favorables. Es muy posible que el renovado interés que se manifiesta actualmente por los derechos de los trabajadores marque un nuevo comienzo. Por eso, para terminar, quisiéramos enumerar algunas lecciones que cabe extraer de este resumen histórico, a fin de facilitar los esfuerzos que están desplegándose en el GATT con objeto de garantizar mejor los derechos de los trabajadores.

En primer lugar, lo que más llama la atención es la falta casi total de vínculos entre los diversos acontecimientos que han hecho época en esta historia. Es como si las mismas ideas importantes hubiesen sido «descubiertas» sucesivamente por cada generación, desatendiendo el pasado. Desde luego, cabe ver en esto una prueba del valor permanente que revisten las

normas internacionales del trabajo equitativas, pero es indudable que esos intentos reiterados de «volver a inventar la rueda» han obstaculizado la aceptación de la idea.

En segundo lugar, sigue habiendo cierta tensión entre los dos objetivos que se persiguen mediante las normas laborales equitativas: promover los derechos humanos y disponer de reglas comerciales más justas. De ahí que la autoridad competente tenga que decidir si va a asignar prioridad a las violaciones «más graves» de los derechos humanos o a los casos que más perjudican a la economía. Resultará difícil dar un trato uniforme a países con sistemas políticos y económicos diferentes.

En tercer lugar, en los últimos años se ha tendido a preferir las normas «internacionales» sobre las normas «nacionales». Esta es una tendencia positiva. En efecto, muchos países seguirán evitando las normas de trabajo inspiradas en criterios estrechos.

En cuarto lugar, cabe establecer de manera unilateral las condiciones de trabajo que repercuten sobre los intercambios comerciales, pero se obtendrá mayor éxito en el fomento de los derechos de los trabajadores si el despliegue de los esfuerzos se hace sobre una base multilateral. Desde el punto de vista de los Estados Unidos, la Iniciativa concerniente a la cuenca del Caribe (CBI) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) tienen carácter voluntario. Así, el gobierno que concede preferencias dispone del derecho a fijar las condiciones de acceso a esos regímenes de favor. Sin embargo, resultará cada vez más difícil para los Estados Unidos justificar las decisiones unilaterales conforme la cuestión de los derechos de los trabajadores salga del ámbito de las preferencias otorgadas en materia de comercio y se incorpore en las disposiciones que regulan el comercio internacional.

En quinto lugar, la amabilidad ofrece más probabilidades de buen éxito que la amenaza. Los Estados Unidos obtuvieron la adopción de disposiciones constructivas en materia de trabajo con la Iniciativa concerniente a la cuenca del Caribe porque podían ofrecer ciertos beneficios económicos a los países dispuestos a efectuar reformas laborales. Además de las preferencias comerciales, cabe conceder otro beneficio económico: la asistencia técnica para la formación y el perfeccionamiento de los recursos humanos y en materia de relaciones laborales.

En sexto lugar, la OIT y el GATT tienen un interés en común: la supresión de las condiciones de trabajo inequitativas. Si ambas organizaciones colaboran más estrechamente, será más difícil que siga desatendiéndose el asunto de los derechos de los trabajadores. Por ejemplo, cuando tres países latinoamericanos plantearon la cuestión de las normas internacionales del trabajo equitativas en la conferencia en que se iba a crear la Organización Internacional de Comercio, varias delegaciones declararon que el asunto debía ser debatido en la OIT, y no en la OIC. En varias reuniones del Consejo de Administración de la OIT celebradas a principios del decenio de 1970, cuando se examinaron las normas internacionales del trabajo equitativas, los Estados Unidos juzgaron que debería remitirse la cuestión al GATT

o a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); hace un año, cuando plantearon el asunto en el GATT, varios países, particularmente el Brasil, Nueva Zelanda y Singapur, afirmaron que debía ser debatido en la OIT, y no en el GATT.

La última lección que cabe extraer de la experiencia es que los partidarios de los derechos de los trabajadores que ven en las normas internacionales del trabajo equitativas un medio para conferir mayor libertad al comercio deben dar a conocer mejor sus intenciones. Como ciertas normas internacionales del trabajo equitativas han sido propuestas con finalidades proteccionistas, resulta muy fácil a los críticos descalificarlas, tachándolas de «idea estúpida»⁹⁷. Por supuesto, la mejor manera de demostrar la vacuidad de la acusación de proteccionismo consistiría en reducir las barreras arancelarias para los países que aplican normas internacionales del trabajo equitativas.

Retrospectivamente, resulta paradójico observar que las normas internacionales del trabajo equitativas acaso se habrían difundido más de haberse fundado en consideraciones proteccionistas en vez de basarse en consideraciones morales. Así, cuando el Senado de los Estados Unidos examinó la Carta de la OIC, en 1947, el senador Lyndon Baines Johnson declaró inicialmente que la cláusula laboral (artículo 7) era «la disposición más positiva que contenía la Carta»⁹⁸. Pero, cuando se le indicó que el artículo 7 no permitiría a los Estados Unidos imponer sus normas internas a los artículos importados, Johnson perdió rápidamente su interés por un texto que juzgó «carente de sentido y de efecto»⁹⁹.

En lo esencial, el concepto de normas del trabajo equitativas no es proteccionista, sino antiproteccionista. Los trabajadores del mundo entero sacarían provecho de la nueva división del trabajo facilitada por el comercio internacional, pero la liberalización del comercio tropieza con obstáculos cada vez que un país pone en tela de juicio el carácter equitativo de las prácticas laborales de que se vale otro. La fijación de un límite mínimo para los derechos de los trabajadores brinda la posibilidad de suprimir una de las principales justificaciones aducidas para imponer restricciones a las importaciones.

Nadie comprendió mejor esto que Albert Thomas, primer Director de la OIT. En un debate de política económica internacional que tuvo lugar durante la Conferencia de 1930, declaró lo siguiente: «Singular es, en verdad, ... ver una contradicción entre el 'proteccionismo laboral' de la Oficina Internacional del Trabajo y la teoría librecambista o de mayor libertad comercial que propugna la Sociedad de las Naciones. Háblase de proteccionismo obrero. Sin embargo, no cabe duda de que el intento de proteccionismo nacionalista se halla en contradicción con el esfuerzo general de reglamentación del trabajo que estamos desplegando aquí»¹⁰⁰. ¡Cuánta razón le asistía!

Notas

- ¹ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: documento mimeografiado PREP.COM (86) W/43, de 25 de junio de 1986.
- ² En el presente artículo utilizamos como sinónimos las expresiones siguientes: «normas internacionales del trabajo equitativas», «derechos de los trabajadores» y «cláusula social».
- ³ Los tres estudios fundamentales son: H. Feis: «International labour legislation in the light of economic theory», en *International Labour Review*, abril de 1927, págs. 491-518; «El costo de la mano de obra como factor del comercio internacional», en *Revista Internacional del Trabajo*, mayo de 1964, págs. 489-513, y G. Edgren: «Normas equitativas de trabajo y liberalización del intercambio», *ibid.*, julio-septiembre de 1979, págs. 363-376.
- ⁴ Sociedad de las Naciones: *The World Economic Conference*, Final report (Ginebra, 1927), pág. 42.
- ⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo: *Acta Final y Documentos Conexos* (Lake Success, Nueva York, 1948), artículo 7.
- ⁶ OIT: *Social aspects of European economic co-operation* (Ginebra, 1956), pág. 91.
- ⁷ Tratado de Versalles, parte I, artículo 23, a).
- ⁸ OIT: Conferencia Técnica Tripartita de la Industria Textil, Washington, DC, 2-17 de abril de 1937, *Record of Proceedings*, primera parte, pág. 42.
- ⁹ Unión Panamericana: *Report of the Third Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the American Republics* (Washington, DC, 1942), anexo D, pág. 33.
- ¹⁰ Naciones Unidas: *Treaty Series*, 1957, vol. 258, núm. 3677: Convenio Internacional del Azúcar, artículo 6, pág. 275.
- ¹¹ H. R. 7797, 81st Congress, 2nd Session, section 302, d), 3 de abril de 1950.
- ¹² Norte-Sur. *Un programa para la supervivencia. Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo presidida por Willy Brandt* (Bogotá, Editorial Pluma Ltda, 1980), pág. 280.
- ¹³ Proceeding of the American Federation of Labor, 1881, Platform, punto 11.
- ¹⁴ Véase 19 USC 1336.
- ¹⁵ Véase 19 USC 1352.
- ¹⁶ US Tariff Commission: *Forty-sixth Annual Report*, 1962, págs. 29-30.
- ¹⁷ Véase 48 (Part 1) Stat. 195, 197 (1933). El Presidente sólo podía adoptar disposiciones a partir de una recomendación positiva de la Comisión de Derechos Arancelarios.
- ¹⁸ US Tariff Commission: *Eighteenth Annual Report*, 1934, págs. 43-45.
- ¹⁹ *Congressional Record*, 31 de julio de 1937, págs. 7921-7926.
- ²⁰ *Ibid.*, 28 de septiembre de 1967, págs. 27186-27214.
- ²¹ Véase 49 (Part 2) Stat. 3855 (1936).
- ²² *Trade Agreements Extension Act of 1955*, House Report No. 50, febrero de 1955, pág. 33.
- ²³ Ley de 12 de octubre de 1925.
- ²⁴ *Antidumping legislation and other import regulations in the United States and foreign countries*, US Senate, doc. 112, exhibit 5, enero de 1934.
- ²⁵ Ley núm. 14, de 16 de marzo de 1935.
- ²⁶ Hay otros modos de clasificar estas normas. Véase R. B. Schwenger: «Fair labor standards for world trade», en *Monthly Labor Review* (Washington, DC), noviembre de 1967, págs. 27-31.
- ²⁷ Acta General de la Conferencia de Bruselas para la Abolición de la Esclavitud (1890), artículo LXII.
- ²⁸ Véase 26 Stat. 624 (1890).
- ²⁹ Véase 19 USC 1307.
- ³⁰ Véase 19 CFR 12.42.
- ³¹ H. R. 3, 100th Congress, 1st Session, section 880 (e), 8 de mayo de 1987.
- ³² C. Armstrong: «American import controls and morality in international trade: An analysis of section 307 of the Tariff Act of 1930», en *New York University Journal of*

International Law and Politics (Nueva York), primavera de 1975, págs. 20 y 36-37; US International Trade Commission: *International practices and agreements concerning compulsory labor and US imports of goods manufactured by convict, forced or indentured labor*, Publication 1630, diciembre de 1984, págs. B-7 y B-8.

³³ Second General Law Amendment Act, núm. 94, de 1974. Véase también «SA foils ingenious US coal lawsuit», en *The Star* (Johannesburgo), 8 de noviembre de 1974.

³⁴ Foreign Prison-Made Goods Act, 60 and 61 Vict., c.63, 1897.

³⁵ Customs Act, Part IV, Division 1, núm. 52, 1901.

³⁶ Customs Notice No. 86/197, 1986.

³⁷ Presidential Decree No. 1933, section 1, 8 de agosto de 1931.

³⁸ *Gaceta de Madrid* (Madrid), artículo 1, 2), de 13 de marzo de 1934.

³⁹ J. T. Shotwell (director de la publicación): *The origins of the International Labor Organization* (Nueva York, Columbia University Press, 1934), vol. II, documentos 37 y 47.

⁴⁰ W. A. Brown, Jr.: *The United States and the restoration of world trade* (Washington, DC, Brookings Institution, 1950), pág. 138.

⁴¹ OIT: *Actas de la 39.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo* (Ginebra, 1956), pág. 728.

⁴² GATT: *Políticas comerciales para un futuro mejor. Propuestas de acción* (Ginebra, 1985), pág. 32.

⁴³ S. Gompers: *American labor and the war* (Nueva York, George H. Doran Company, 1919), pág. 337.

⁴⁴ Ley de aranceles aduaneros, de 5 de septiembre de 1924, artículo 4.

⁴⁵ J. T. Shotwell: «Memorandum on international labor legislation and international trade», mayo de 1937, pág. 7, Shotwell papers, Columbia University Library.

⁴⁶ Convenio internacional de Berna de 1906 sobre el empleo del fósforo blanco (amarillo) en la industria de las cerillas, artículo 1.

⁴⁷ CIOISL: *Hacia un nuevo orden económico y social*, Carta de la CIOISL para el desarrollo (Bruselas, 1978), pág. 18.

⁴⁸ G. Hansson: *Social clauses and international trade* (Londres, Croom Helm, 1983), pág. 27.

⁴⁹ B. Lasker y W. L. Holland (directores de la publicación): *Problems of the Pacific, 1933* (Chicago, University of Chicago Press, 1934), pág. 115.

⁵⁰ Tratado de Versalles, parte XIII, artículo 427.

⁵¹ Véase «The wages of trade», en *New York Times* (Nueva York), 6 de junio de 1977, editorial.

⁵² OIT: *Intergovernmental commodity control agreements* (Montreal, 1943), pág. 29.

⁵³ US Commission on Foreign Economic Policy: *Report to the President and the Congress*, enero de 1954, pág. 62.

⁵⁴ *Trade Agreements Extension Act of 1955*, *op. cit.*, pág. 33.

⁵⁵ *Gaceta de Madrid*, artículo 1, 2), 13 de marzo de 1934.

⁵⁶ OIT: *Actas de la 184.ª reunión del Consejo de Administración*, Ginebra, 16-19 de noviembre de 1971, apéndice II, párrafo 106.

⁵⁷ Comisión de las Comunidades Europeas: *Development co-operation and the observance of certain international standards governing working conditions*, doc. COM (78) 492 Final, 10 de noviembre de 1978.

⁵⁸ Resolución de 28 de octubre de 1983, párrafo 12.

⁵⁹ Resolución de 9 de septiembre de 1986, párrafos 64-65.

⁶⁰ Véase 19 USC 2702 c) (8).

⁶¹ S. Charnovitz: «Caribbean Basin Initiative: Setting labor standards», en *Monthly Labor Review*, noviembre de 1984, págs. 54-56.

⁶² Véase 19 USC 2462 a) (4), 2462 b) (8) y 2464 b).

⁶³ Véase Proclamation 5617, en *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 6 de marzo de 1987.

1
7

revista internacional del trabajo

1988

Volumen 107



Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

- ⁶⁴ Véase 22 USC 2191 a).
- ⁶⁵ H. R. 3, 100th Congress, 1st Session, sections 121 y 124 a) (2), 8 de mayo de 1987.
- ⁶⁶ OIT: *Labour conditions in war contracts*, Studies and Reports, Series D, núm. 23 (Montreal, 1943), págs. 55-57.
- ⁶⁷ US Commission on Foreign Economic Policy: *Staff Papers*, febrero de 1954, págs. 437-438.
- ⁶⁸ *Ibid.*, pág. 438.
- ⁶⁹ *United States international economic policy in an interdependent world*, Report to the President by the Commission on International Trade and Investment Policy (Washington, DC, 1971), pág. 65.
- ⁷⁰ Véase 19 USC 2131 a) (4).
- ⁷¹ H. R. 3, 100th Congress, 1st Session, section 111 b) (10), 8 de mayo de 1987.
- ⁷² UAW-CIO Twelfth Constitutional Convention, 10-15 de julio de 1949, resolución núm. 18.
- ⁷³ E. Rieve: *International labor standards: A key to world security* (Nueva York, Textile Workers Union of America, 1945).
- ⁷⁴ L. Murray: «Fair labour standards in international trade», en *Free Labour World* (Bruselas), marzo de 1961, pág. 103.
- ⁷⁵ Declaraciones del Consejo de Ministros de la OCDE y del Grupo de los Siete en Venecia, mayo-junio de 1987.
- ⁷⁶ Shotwell (director de la publicación), *op. cit.*, doc. 25.
- ⁷⁷ E. A. Landy: *The effectiveness of international supervision: Thirty years of ILO experience* (Londres, Stevens and Sons, 1966), págs. 178-180.
- ⁷⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, vol. 3, 1945, doc. 2, G/7a).
- ⁷⁹ Véase A. H. Hermann: «Korean sweatshops are fair competition», en *Financial Times* (Londres), 18 de agosto de 1980, pág. 12.
- ⁸⁰ Véase S. y B. Webb: *Industrial democracy* (Londres, Longmans, Green and Company, 1902), pág. 868.
- ⁸¹ Ley de 22 de junio de 1926.
- ⁸² Labour Party: *Memoranda on international labour legislation* (Londres, 1919), pág. 26.
- ⁸³ O. T. Mallery: *Economic union and durable peace* (Nueva York, Harper and Brothers, 1943), pág. 83.
- ⁸⁴ Doc. E/CONF 2/C.1/3/Add.2, 4 de diciembre de 1947.
- ⁸⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo: *Reports of Committees and Principal Sub-Committees* (Ginebra, 1948), pág. 13.
- ⁸⁶ US Proclamation 4991, 27 de octubre de 1982. Se restableció el trato de nación más favorecida el 19 de febrero de 1987. Véase Proclamation 5610, en *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 19 de febrero de 1987.
- ⁸⁷ *Intergovernmental commodity control agreements*, *op. cit.*, pág. xxxi.
- ⁸⁸ Tratado de creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, artículo 68.
- ⁸⁹ H. R. 3, 100th Congress, 1st Session, Title IX, 8 de mayo de 1987.
- ⁹⁰ *Congressional Record*, 29 de septiembre de 1982, pág. H7927.
- ⁹¹ J. T. Shotwell: *Memorandum on the tariff*, 8 de noviembre de 1933, State Department Archives 611.003/2916.
- ⁹² *Idem*: *The autobiography of James T. Shotwell* (Indianápolis, Bobbs-Merrill, 1961), pág. 308.
- ⁹³ Mensaje especial al Congreso sobre la política económica exterior, 30 de marzo de 1954.
- ⁹⁴ *Organization for trade cooperation*, Hearings before the US House of Representatives, Committee on Ways and Means, 13 de marzo de 1956, pág. 888.

- ⁹⁵ O. Tead: *The people's part in peace* (Nueva York, Henry Holt and Company, 1918), pág. 84.
- ⁹⁶ Labour Party: *Sweated imports and international labour standards* (Londres, 1925), págs. 20-21.
- ⁹⁷ Véase D. Lal: *Resurrection of the pauper-labour argument*, Thames Essay No. 28, Trade Policy Research Centre, 1981. Lal cita a Gottfried von Haberler.
- ⁹⁸ *International Trade Organization*, Hearings before the US Senate, Committee on Finance, Part I, 1947, pág. 119.
- ⁹⁹ *Ibid.*, pág. 120.
- ¹⁰⁰ A. Thomas: *International social policy* (Ginebra, OIT, 1948), pág. 114.