

Cláusulas sociales

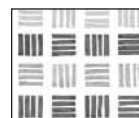
Análisis de la afinidad de objetivos con el movimiento por el comercio justo

Carmen Valor Martínez*

Este artículo analiza las cláusulas sociales que protegen los derechos laborales desde la perspectiva del comercio justo. En concreto, el artículo analiza el debate teórico en torno a la cláusula social (el argumento económico y el argumento moral), así como el estatus actual de las cláusulas en tratados comerciales bilaterales y multilaterales. El artículo concluye que sólo de forma limitada las cláusulas sociales servirían para conseguir los objetivos del movimiento por el comercio justo, ya que no tratan de alterar estructuras comerciales. Así, las cláusulas sociales deben ser entendidas como una mejora sobre las iniciativas de comercio ético, en la medida en que superan algunas de sus desventajas.

Palabras clave: acuerdos comerciales, política social, gestión empresarial, comportamiento empresarial.

Clasificación JEL: D21, M14



COLABORACIONES

1. Introducción

Desde hace un siglo se habla de las consecuencias sociales del comercio. La creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919 responde, precisamente, a la preocupación sobre las consecuencias negativas de la internacionalización del comercio sobre el empleo (Lee, 1997). Recientemente, este problema ha vuelto a formar parte del debate público, tras analizar el empeoramiento en las condiciones laborales de trabajadores, sobre todo los no cualificados (McDonagh, 2002; Scherrer y Greven, 2001), de

forma especial en los países en desarrollo (Klein, 2001).

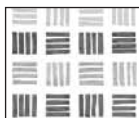
Este artículo analiza una de las estrategias propuestas para conseguir un comercio más justo, que mantenga los niveles de seguridad y calidad de vida de todos los trabajadores: la inclusión de una cláusula social en los acuerdos comerciales. El debate sobre las cláusulas sociales no es nuevo; sin embargo, la creciente globalización o apertura económica de países emergentes ha reabierto el debate, ya que grandes empresas están desplazando la producción hacia países con mano de obra barata, abundante, y con menores o mínimos niveles de protección jurídica (Addo, 2002; Lee, 1997).

Al mismo tiempo, la Organización Inter-

* Profesora. Universidad Pontificia de Comillas-ICADE.

nacional del Trabajo ha ido perdiendo eficacia: al carecer de mecanismos para obligar al cumplimiento, se ha perdido confianza en la capacidad de la Organización para resolver el problema (Hoekman y Kostecki, 2001).

En este contexto se debate si deben introducirse o no cláusulas sociales. En este artículo, se revisa la literatura sobre este particular y se analizan las iniciativas existentes. El objetivo último es valorar si la inclusión de cláusulas sociales podría ayudar a conseguir los objetivos del movimiento denominado *comercio justo*. La estructura del trabajo es como sigue. En el siguiente apartado se expone el debate teórico sobre las cláusulas sociales, para describir, en el tercer apartado, ejemplos actuales de inclusión de cláusulas sociales en acuerdos comerciales. En la última sección se examinarán específicamente las cláusulas sociales en relación a los objetivos del *comercio justo*, tratando de dar respuesta a la pregunta que ha motivado este artículo. Se ofrecen, por último, algunas conclusiones e implicaciones para gestores.



COLABORACIONES

2. El debate teórico: la perspectiva económica y la perspectiva moral

Los defensores de incluir cláusulas sociales en acuerdos sociales se pueden agrupar en dos escuelas, que denominamos económica y moral.

La perspectiva económica fundamenta la necesidad de cláusulas sociales en el llamado *social dumping*. Entienden que la reducción de la protección jurídica de los trabajadores, que conlleva una reducción de costes para la empresa, es una forma de subvención encubierta para animar las exportaciones (Tsogas, 1999), que erosiona la posición competitiva a los países

que mantienen altos niveles de protección de los trabajadores (Lee, 1997). Así, para mantener la ventaja competitiva, los países tendrán que reducir más y más los niveles de protección, «una competición a la baja», resultando en mayor desigualdad y fricciones sociales (Lee, 1997).

Por eso, para mantener una situación de equilibrio en el sistema, es necesaria la inclusión de una cláusula social. En caso de que se opte por no incluir cláusulas sociales en los tratados comerciales, se debe esperar esa competición a la baja entre países (como se ha puesto de manifiesto en la competencia entre países del Sur, según Chan y Ross, 2003) o un mayor proteccionismo por parte de los países con mayores niveles de protección de los trabajadores (Tsogas, 1999).

En la literatura se suelen rechazar las cláusulas sociales cuando se proponen, como hace la escuela económica, como una medida para asegurar la competencia leal entre países, por entender que se trata de una barrera al comercio (Tsogas, 1999). La mayoría de los países menos desarrollados, algunas ONGs (por ejemplo, *Malaysian Third World Network*), y algunos sindicatos asiáticos (por ejemplo en India) (Chan y Ross, 2003) se han opuesto a la inclusión de cláusulas sociales. Argumentan que su estrategia competitiva en el comercio internacional, basada en los bajos costes laborales, es una consecuencia de su subdesarrollo y, por tanto, no pueden ser penalizados. Al contrario, mantienen que deberían ser recompensados y ayudados, tanto con recursos económicos como con asistencia técnica, si consiguen cumplir con los estándares laborales acordados en la OIT (Lee, 1997). Sin embargo, otros autores se han manifestado en contra de esta táctica, ya que puede dar incentivos a los gobiernos de países del Sur para «intensificar el comportamiento ofensivo (...)

para maximizar las ayudas» (Trebilock y Howse, 1999: 450).

La teoría Ricardiana de la ventaja comparativa entre naciones subyace a la postura de estos países. La ventaja comparativa de los países del Sur es la mano de obra abundante y barata. Si se aprobara una cláusula social, estos países perderían su ventaja competitiva en los mercados internacionales (Golub, 1997; Hoekman y Kostecki, 2001), ya que los costes laborales, en teoría, aumentarían.

Se han ofrecido dos contra-argumentos a la postura de estos países. Primero, dado que la cláusula social no impone un salario mínimo, los costes laborales no deberían aumentar de forma notable. Segundo, no hay evidencia que corrobore la hipotética erosión de la ventaja competitiva o el freno al crecimiento económico.

La mayoría de estudios ha encontrado que los países que no observan los estándares laborales aprobados por la OIT (OIT, 1998) alcanzan menores niveles de crecimiento económico (ver una revisión de estos estudios en OCDE, 2000). No se ha podido probar, tampoco, que la protección laboral haga disminuir la eficiencia económica (Adnett, 1995; Sengenberger, 1994; Swinnerton, 1997). Al contrario, un estudio reciente de la OIT (OIT, 2003) muestra que la prohibición del trabajo infantil está positivamente asociada con el crecimiento económico. Además, hay estudios que muestran que niveles de protección más laxos llevan a niveles de inversión extranjera directa más bajos de lo que cabría esperar, atendiendo a otras características (Lee, 1997). Muchos de los países del Sur compiten con éxito en mercados internacionales y observan los estándares laborales de la OIT (Trebilock y Howse, 1999). Por otro lado, los precios de las importaciones de países del Sur tiende a ser uniforme, aunque los niveles de pro-

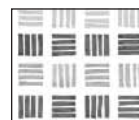
tección varían de forma sustancial entre países (Scherrer y Greven, 2001).

A pesar de la falta de evidencia empírica, se proponen medidas alternativas a las cláusulas sociales. Algunos (por ejemplo, Golub, 1997) sostienen que niveles de protección mínimos son indicativos de baja productividad y abundante mano de obra no cualificada. Cualquier política intervencionista que no refleje las preferencias de los ciudadanos supondría una distorsión de los mecanismos de mercado, y llevaría, por ende, a un resultado menos óptimo (Maskus, 1997). En consecuencia, son preferibles las tácticas impulsadas por los consumidores (*boycotts* o etiquetado social) que las impulsadas por los reguladores, ya que se probarán más efectivas (Golub, 1997).

También se han encontrado argumentos en contra de esta alternativa. Por un lado, se han expuesto las dificultades de los consumidores para ejercer su *poder de mercado* frente a países que violan los derechos humanos (De la Cuesta y Valor, 2004). Se volverá sobre esto punto en el último epígrafe. Otros autores (Trebilock y Howse, 1999) sostienen que las violaciones de algunos estándares laborales (por ejemplo, el trabajo forzoso) podría ser considerado un fallo de mercado; de esta forma, se justificaría la intervención del legislador.

Otro argumento frecuente en contra de las cláusulas sociales es que no son legítimas, ya que suponen una violación del principio de autonomía nacional (Lee, 1997). Contra este argumento se ha construido la perspectiva *moral*.

Los defensores de la escuela *moral* sostienen que los estándares laborales reflejan derechos humanos y, por tanto, merecen total protección (Valticos, 1998). Aunque la violación de esos estándares mejore la posición competitiva del país (por ejemplo, mantener el trabajo esclavo



COLABORACIONES

para reducir costes de producción), esa actuación sería ilegítima e inmoral, por tanto no sostenible, y no debería ser aceptada (Lee, 1997). Más aún, no existe tal ventaja competitiva, ya que se basa en relaciones de poder injustas, mantenidas por los que disponen del monopolio de las medidas de represión (Trebilock y Howse, 1999).

Sin embargo, los países del Sur se defienden diciendo que los derechos laborales son ajenos a su cultura; los derechos laborales son considerados derechos *occidentales* impuestos a los países *orientales*. Con todo, esta línea en el debate ha ido perdiendo fuerza (Trebilock y Howse, 1999; Valticos, 1998). Es difícil poner en duda hoy que los derechos laborales básicos aprobados por la OIT no sean derechos humanos y, por tanto, susceptibles de protección, independientemente del nivel de desarrollo económico del país (Swinnerton, 1997).

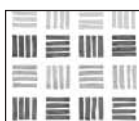
El número de ratificaciones de las Convenciones de la OIT sobre derechos laborales básicos (Scherrer y Graven, 2001: 15) (véase Cuadro 1) refuta el argumento del *relativismo cultural*, excepto para el conflictivo asunto del trabajo infantil. Además, las Convenciones permiten cierta flexibilidad en su trasposición (por ejemplo, la edad mínima para trabajar varía entre países), precisamente porque tienen en cuenta las particularidades del

contexto cultural donde serán implantadas.

Al considerar las violaciones de los derechos laborales básicos como violaciones de derechos humanos, la cláusula social se propone como una sanción económica para imponer el cumplimiento a países transgresores (Trebilock y Howse, 1999), de forma muy similar a la utilización de otras sanciones económicas a países por abusos serios de los derechos humanos (por ejemplo, Suráfrica y el *apartheid*).

Los defensores de la cláusula social como una sanción económica para asegurar el respeto a los derechos humanos entienden que la protección minimalista de los derechos de los trabajadores en los países del Sur no es una consecuencia del subdesarrollo sino una falta de voluntad política (Trebilock y Howse, 1999). Para ilustrar este razonamiento sostienen que si los países del Sur realmente creyeran que la OIT es el organismo apropiado para resolver estas cuestiones, apoyarían y colaborarían con los sistemas de vigilancia, propuestos por la Organización para reforzar el cumplimiento (Lee, 1997).

Es difícil encontrar argumentos en contra de las cláusulas sociales como instrumentos para la protección de los derechos humanos. Por eso, no se rechaza la exposición teórica de la escuela *moral*,



COLABORACIONES

CUADRO 1
CONVENCIONES FUNDAMENTALES DE LA OIT

Tema	Denominación	Número	Ratificaciones (número de países)
Derecho de asociación	Libertad de asociación y protección del derecho a la organización colectiva	87	129
	Derecho de organización y de negociación colectiva	98	146
Trabajo forzoso	Trabajo forzoso	29	153
	Abolición del trabajo forzoso	105	147
Discriminación	Discriminación (empleo y remuneración)	111	142
	Igualdad en la remuneración	100	146
Trabajo infantil	Edad mínima	138	89
	Peores formas de trabajo infantil	182	16

Fuente: Adaptado de Scherrer y Graven (2001: 15).

sino las consecuencias de su aplicación: el argumento de la efectividad. Si las cláusulas sociales no consiguieran su objetivo (asegurar la protección de los derechos humanos), las consecuencias negativas de la sanción serían tales que la cláusula social, en la práctica, sería rechazable (Addo, 2002).

¿Cuál es la eficacia de las sanciones económicas impuestas por razones humanitarias? El estudio de Hufbauer *et al.* (citado por Lindert y Pugel, 1996) muestra que las sanciones no son ni más ni menos efectivas que otras formas coercitivas. Trebillock y Howse (1999) analizaron los efectos de las sanciones comerciales y concluyeron que pueden ser positivas, si concurren determinadas circunstancias (por lo que es imposible hablar de eficacia en general), cuando el efecto se mide a largo plazo y cuando se evalúa también la mejora para otros grupos (como consumidores). Además, su estudio concluye que deben mantenerse dos condiciones al aplicar las sanciones: la sanción debe ser impuesta de forma consistente, para todos los países (o la producción se trasladará de un país a otro) y debería ir dirigida a empresas, no países, ya que, en la práctica, el comercio tiene lugar entre empresas.

Otros estudios muestran la limitada efectividad de las cláusulas sociales para mejorar la protección general de los trabajadores. Por definición, las cláusulas sólo se aplicarían sobre los bienes objeto de transacción en el mercado internacional; así, no cabe esperar mayor protección en industrias que produzcan para venta doméstica y en los sectores informales (Hoekman y Kosteci, 2001; Sengenberger, 1994b; Vosko, 2002). Sin embargo, es precisamente en estos sectores donde se vulneran más los derechos laborales. Sólo un 5 por 100 del trabajo infantil se produce en industrias exportadoras

(Addo, 2002), por lo que la cláusula social como sanción no conseguiría erradicar el trabajo infantil. Además, teniendo en cuenta que cerca del 80 por 100 de las transacciones internacionales tienen lugar entre países miembros de la OCDE (que han ratificado y observan todas o la mayoría de las Convenciones de la OIT, exceptuando Corea del Sur y Estados Unidos), la cláusula social no «revolucionaría el comercio global» (Scherrer y Greven, 2001: 37).

Por último, debe tenerse en cuenta que dadas las relaciones de poder entre Norte y Sur, no es probable que se puedan imponer sanciones por violación de derechos humanos a los países del Norte, quienes, lamentablemente, no siempre cuentan con protección laboral óptima. Estados Unidos, por ejemplo, ha ratificado pocas de las Convenciones básicas de la OIT; como consecuencia, los niveles de protección varían considerablemente según el sector, y el derecho de asociación ha sido, en ocasiones, seriamente reprimido (ACILS, 2003; Addo, 2002; Tsogas, 1999). También la Confederación Europea de Sindicatos (ECFTU), la OIT y organizaciones como *Global March* han denunciado que existe trabajo infantil en Europa (1).

3. Inclusión de la cláusula social en acuerdos comerciales

Tras exponer los términos del debate sobre las cláusulas sociales, se analiza a continuación la inclusión de dichas cláusulas en tratados comerciales. Los argu-

(1) <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2000/12/feature/eu0012286f.html>;

http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/publ/policy/brussels_traffpaper2002.pdf

<http://www.globalmarch.org/worstformsreport/world/eur/ope-region.html> (acceso 18 de enero de 2005).



COLABORACIONES

mentos en contra de las cláusulas sociales, tanto desde la perspectiva económica como desde la moral, hacen referencia a la efectividad de las cláusulas para conseguir el objetivo de mejorar los estándares laborales. Es, por tanto, necesario examinar las consecuencias de la inclusión de las cláusulas en tratados comerciales.

En tratados bilaterales, la protección de los derechos laborales básicos se consigue mediante un sistema basado en incentivos, antes que en penalizaciones. En 1998, la Unión Europea incluyó una cláusula social en el Sistema de Preferencias arancelarias Generalizadas (SPG) (2), basado en el mismo sistema estadounidense (operativo desde 1974) (ACILS, 2003).

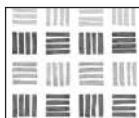
Como se decía, estos sistemas no constituyen una sanción, ya que se basan en la aplicación de un trato arancelario preferente para los países en vías de desarrollo y los países menos desarrollados que cumplan con los derechos laborales básicos (a. 9.1.), entre otras condiciones.

El sistema estadounidense no especifica cuáles son estos derechos, y la decisión última queda al arbitrio del organismo responsable (USTR, *United States Trade Representative*), aunque el estatuto sugiere tomar como punto de referencia las Convenciones de la OIT. El sistema europeo contiene una referencia explícita a las Convenciones de la OIT que recogen los derechos laborales básicos (Núms. 29, 87, 98, 100, 105, 132 y 182). Obliga a la salida del sistema a los países que permiten la esclavitud o exporte productos realizados con mano de obra forzosa (Trebilock y Howse, 1999).

El sistema estadounidense de preferencias generalizadas se ha demostrado

poco eficaz para promover el cumplimiento de los derechos laborales básicos entre los países en desarrollo (ACILS, 2003; Addo, 2002). Esto se debe a la forma en que se aplica la cláusula: en pocos casos se ha expulsado del sistema a un país por no cumplir con las Convenciones de la OIT (Trebilock y Howse, 1999); además, se observa que hay países con beneficios similares, pero con sistemas de protección totalmente diferentes (Block *et al.*, 2001). Varios autores han denunciado la falta de aplicación consistente de las cláusulas debido a la subordinación de la decisión a los intereses económicos y políticos del país (Tsogas, 2002). Esta denuncia de utilización del SPG para fines particulares se extiende también a los sindicatos. En concreto, el mayor denunciante de incumplimiento de las cláusulas, el sindicato AFL-CIO, ha presentado más denuncias contra los llamados *tigres asiáticos* (Taiwán o Singapur), que contra los países con mayores abusos en materia de derechos laborales (países del Centro y Sur de América) (Tsogas, 2002). Esta práctica les ha hecho ser acusados de estar más preocupados por preservar los puestos de trabajo en Estados Unidos que por mantener o elevar los estándares laborales.

Hay poca evidencia empírica sobre el impacto del sistema europeo de preferencias arancelarias generalizadas. Sin embargo, algunos autores han señalado que no hay grandes diferencias en la aplicación de la cláusula en comparación con el sistema estadounidense (Tsogas, 2002). En este caso, los sindicatos (*Global Unions/WCL/ETUC*, 2003) han denunciado la utilización de las cláusulas con fines económicos y políticos y han solicitado cambios, sin éxito. En consecuencia, cabría esperar que el sistema europeo tenga un impacto limitado en los estándares laborales, como es el caso del sistema estadounidense.



COLABORACIONES

(2) http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!cellexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=2005&nu_doc=980

A pesar de lo dicho más arriba, la OCDE (Trebilock y Howse, 1999) y algunos sindicatos (ACILS, 2003) han señalado que la presión que suponen las denuncias sí podría haber tenido algún impacto en la mejora del cumplimiento de las Convenciones de la OIT. Tanto el sistema estadounidense como el sistema europeo se basan en las denuncias externas (de sindicatos o de ONGs), no en el monitoreo continuo del cumplimiento de las Convenciones de la OIT. La publicidad que se da a estas denuncias puede haber contribuido a mejorar los estándares laborales en algunos países, o, por lo menos, ha ayudado a mantener estos países bajo escrutinio público (Tsogas, 2002).

Por otro lado, los acuerdos multilaterales se han opuesto a la inclusión de cláusulas sociales como una medida de sanción o penalización. En la UE, por ejemplo, se han conseguido altos niveles de protección de los derechos laborales básicos gracias a la regulación y al monitoreo continuo, antes que con sanciones comerciales (Addo, 2002; Block *et al.*, 2001). Sin embargo, las circunstancias específicas que rodean al tratado de libre comercio en la Unión Europea llevan a pensar que este modelo no sería replicable de forma global.

Las cláusulas sociales no han sido introducidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sino en un acuerdo paralelo sobre cooperación en materia laboral (Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, ACLAN) (3) (Block *et al.*, 2001). El objetivo de este Tratado no es armonizar los estándares laborales, sino obligar al cumplimiento de la legislación nacional, sea cual sea, en cada país miembro del Acuerdo.

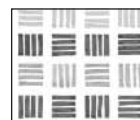
El sistema se basa en consultas, antes que en sanciones (aunque éstas están

previstas como último recurso para obligar a los países miembros a que cumplan con su legislación nacional). A pesar de su débil estructura institucional (las quejas son dirimidas por un panel) y de los tediosos procedimientos (Scherrer y Greven, 2001), el sistema parece haber funcionado de forma eficaz en algunos casos (Blocke *et al.*, 2001).

La publicidad negativa derivada de los informes presentados al panel y de las decisiones de éste, han llevado a que las empresas, por miedo a los daños reputacionales que se derivan de los procesos, traten de mejorar el cumplimiento, incluso sin que los gobiernos se decidieran a ejercer ningún tipo de control (Blocke *et al.*, 2001; Trebilock y Howse, 1999). La creación de redes transnacionales de sindicatos y organizaciones de derechos humanos, facilitada en buena medida gracias a la participación que permite y prevé el Acuerdo, ha ayudado también a airear las decisiones e informes, consiguiendo más notoriedad que las denuncias presentadas ante la OIT (Scherrer y Greven, 2001).

El resto de este epígrafe se dedica a analizar la introducción de una cláusula social en los tratados de la Organización Mundial del Comercio (OMC, en adelante). La OMC, con más de 130 miembros, es el órgano legislativo más importante a nivel internacional así como la institución económica central del sistema actual (Jackson, 1998: 1).

Los autores apoyan la introducción de una cláusula social en los acuerdos de la OMC en dos razones. La primera, presentada por Scherrer y Greven (2001), porque los países en desarrollo no pueden mejorar, a título individual, la protección de los trabajadores, ya que su competitividad a nivel internacional se vería reducida. Es preciso un enfoque global, para que ningún país pierda su ventaja compa-



COLABORACIONES

(3) http://www.naalc.org/index_spanish.html

rativa. Así, la cláusula social debería ser introducida en el Acuerdo Multilateral que cuente con el mayor número de firmantes; esto es, en la OMC.

En segundo lugar, es demasiado apresurado asumir que la protección de los derechos laborales básicos es óptima en los países del Norte. Por eso, no se conseguiría mejorar la protección en el Norte si sólo se introdujera en acuerdos bilaterales. Es necesario que exista un organismo independiente, que pueda administrar sanciones en contra, tanto a los países más poderosos, como a los menos poderosos, en caso de incumplimiento. El DSB, el tribunal interno de la OMC, podría cumplir esta función.

Aceptando esta base teórica, se trata ahora de analizar si los acuerdos de la OMC permiten la introducción de una cláusula de este tipo. La referencia a los estándares laborales en la OMC ha ido evolucionando con el tiempo. El primer borrador de lo que es hoy la OMC, la Organización por el Comercio Internacional o ITO, se propuso en 1945. Ese borrador incluía acuerdos en materia de comercio, pero también sobre empleo, inversiones internacionales, desarrollo económico, servicios, competencia, prácticas restrictivas y política comercial (Rikowski, 2001). Sin embargo, este borrador no fue aprobado por el Congreso de Estados Unidos. Así, se decidió centrarse en uno de estos aspectos, eliminar las barreras al comercio. El resultado fue el GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) aprobado por 23 países (Rikowski, 2001).

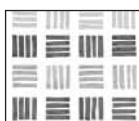
En 1995 se creó la Organización Mundial del Comercio. Su estructura legal principal es el Estatuto de la OMC, estando los acuerdos del GATT recogidos en apéndices (Jackson, 1998). Dos artículos del GATT permiten la no aplicación del principio de consistencia, central en el Acuerdo: las relativas a los produc-

tos manufacturados con mano de obra forzosa (a. XX(e)) y las medidas necesarias para proteger la moral y las buenas costumbres (a. XX(a)) (Trebilock y Howse, 1999: 456). La inclusión de una cláusula social podría ampararse en el artículo XX(a), lo que permitiría a los países miembros imponer trabas a los intercambios comerciales con países que no cumplan con los derechos laborales básicos. En principio, mientras no lo hicieran de forma arbitraria o supusiera una forma disfrazada de imponer medidas proteccionistas, esta práctica estaría sujeta al Acuerdo (Trebilock y Howse, 1999).

Sin embargo, esta interpretación no la comparten los países del Sur. Para que pudiera ser introducida, es preciso contar con la aprobación unánime de todos los países miembros. Por lo tanto, no es probable que la OMC autorizara a los miembros a imponer sanciones comerciales apoyándose en la cláusula general recogida en el a. XX(a).

Durante la conferencia ministerial de Singapore (1996), tanto países en desarrollo como desarrollados se negaron a introducir el asunto de las cláusulas sociales en la agenda. Tras largas discusiones, se hizo referencia al mismo en la Declaración final, enfatizando que el organismo competente para tratar los asuntos laborales era la OIT y que la OIT y la OMC deberían fortalecer sus líneas actuales de cooperación (Tsogas, 1999). La colaboración entre la OIT y la OMC pasa por la asistencia de expertos de la OMC a las reuniones del órgano ejecutivo de la OIT, el intercambio de información y la cooperación informal entre los dos organismos ejecutivos (WTO, sin fecha (4)).

(4) http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/brief_e/brief16_e.htm (acceso 22 de febrero de 2005).



COLABORACIONES

Durante la conferencia ministerial de Seattle (1999), Estados Unidos, la Unión Europea y otros países del Norte consiguieron que el tema de las cláusulas sociales fuera debatido en uno de los grupos de trabajo. Sin embargo, no se logró un consenso sobre el papel que debería jugar la OMC en la promoción de los derechos laborales. La Declaración de Doha (2001) hacía referencia al compromiso de los países miembros con la protección de los Derechos Laborales básicos, pero no especificaba ninguna estrategia para alcanzar ese objetivo (Bakvis, 2002).

Es visible en todas las reuniones la oposición de los países en desarrollo a la introducción de una cláusula social. La razón principal para su rechazo es que los países del Norte (por ejemplo, EEUU) justifican la propuesta apelando al argumento económico, no al argumento moral. Esto es, muestran su preocupación de que la falta de protección laboral en el Sur pueda afectar negativamente las exportaciones de los países del Norte, al ver reducida su competitividad internacional (Hoekman y Kosteckí, 2002). Los países del Sur ven, detrás de las demandas del Norte, no un intento por mejorar los derechos humanos, sino una excusa proteccionista.

Sin embargo, la cláusula podría no suponer una medida proteccionista si fuera implantada de la forma adecuada. Los autores Trebillock y Howse (1999) examinan algunas de estas posibilidades. La mayoría se apoya en el tribunal de la OMC, el DSB, para obligar al cumplimiento de los derechos laborales básicos. De esta forma, la OMC se convertiría en el último recurso para obligar al cumplimiento, manteniendo a la OIT como institución responsable de conseguir la protección laboral básica (Blocke *et al.*, 2001; Suranovic, 2002; Tsogas, 1999).

Los sindicatos (ver, por ejemplo, la de-

claración conjunta ICFTU/WCL/ ETUC, 2003) han propuesto la creación de un comité asesor formado por expertos de la OIT y la OMC. Este comité analizaría de forma individual la situación del país denunciado. Podría recomendar la implantación de medidas, en ningún caso sanciones, que deberían ser introducidas en un periodo máximo de dos años. Durante esos dos años, el país denunciado recibiría ayudas y asistencia técnica. Transcurrido ese plazo, el comité analizaría de nuevo la situación. Si el país ofensor no hubiera realizado un esfuerzo *notable* por mejorar la protección laboral, podría aconsejar el recurso a sanciones comerciales, siempre en forma de incrementos tarifarios a las importaciones.

Ninguna de estas propuestas ha sido aceptada. Además de los cambios de procedimiento que conllevan, tanto para la OIT como para la OMC, el argumento más frecuente en contra es que la introducción de una cláusula social es incongruente con el rol de la OMC: la organización no tiene competencias en derechos laborales (Maskus, 1997; WTO, sin fecha). Sin embargo, algunos autores (Scherrer y Greven, 2001; Suranovic, 2002) han señalado que hay otros precedentes: acuerdos como el TRIP, debatido e introducido, pese a que escapa a los objetivos de la OMC, entendidos en sentido estricto. Otros países han propuesto que se investigue la relación entre comercio y derechos laborales básicos. Tampoco esta propuesta ha sido aceptada, a pesar de que existe en la OMC un comité similar (Comité de Comercio y Medio Ambiente) que analiza la relación entre factores medioambientales y comercio, y/o acceso al mercado. Por tanto, entienden que aludir a la misión de la OMC es una excusa para difrazar la falta la voluntad política para examinar cómo se podría introducir la cláusula en los acuerdos.



COLABORACIONES

4. Cláusulas sociales: comercio justo o comercio ético

Este epígrafe analiza si una cláusula social podría contribuir al desarrollo de los objetivos del movimiento conocido como comercio justo. El comercio justo ha sido definido por FINE⁽⁵⁾ (in Pulgreen, 2002) como «una aproximación alternativa al comercio internacional convencional. Es una alianza comercial que persigue el desarrollo sostenible de los productores excluidos y en posición de inferioridad, mediante la creación de mejores condiciones comerciales y mediante la sensibilización de consumidores, poderes públicos y empresas». En síntesis, el movimiento por el comercio justo propone un modelo alternativo al comercio tradicional, porque entiende que este modelo está sesgado, favoreciendo a los productores/compradores más grandes (Redfner y Snedker, 2002). Desde sus inicios, el movimiento ha combinado objetivos pragmáticos y objetivos propagandísticos o de sensibilización. Este segundo objetivo no puede ser ignorado al analizar el Comercio Justo.

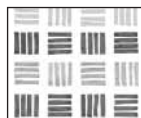
Es frecuente la confusión entre comercio justo (*fair trade*) y comercio ético

(*ethical trade*). El comercio ético es una aproximación a la gestión de los proveedores y, en general, de la cadena de valor, normalmente realizado por grandes empresas multinacionales (productoras o distribuidoras), que implica la utilización de códigos de conducta voluntarios para asegurar que los proveedores cumplen con los derechos laborales básicos (Tallontire, 2002). Aunque los dos enfoques son complementarios (Blowfield, 1999b; Redfner y Snedker, 2002) hay diferencias fundamentales entre los mismos (véase el Cuadro 2 para una comparativa).

En principio, las cláusulas sociales aparecen como un instrumento para conseguir los objetivos del comercio ético, antes que los del comercio justo. Sin embargo, un análisis más exhaustivo permite concluir que las cláusulas sociales podrían servir como herramienta de refuerzo para conseguir los objetivos del movimiento por el comercio justo.

Es evidente la coherencia en objetivos entre los defensores de las cláusulas sociales y los del comercio justo, ya que los dos tratan de proteger los derechos humanos y promueven la justicia social. Otros objetivos instrumentales del comercio justo son: construir capacidad en las capacidades; aliviar la pobreza; reequilibrar el poder, creando estructuras comerciales igualitarias, no de explotación.

La introducción de una cláusula social



COLABORACIONES

(5) FINE es una alianza entre FLO (*Fair Trade Labelling Organisation*), IFAT (*International Federation of Alternative Trades*), NEWS (*Network of European World Shops*), y EFTA (*European Fair Trade Association*).

CUADRO 2.
OBJETIVOS Y ACCIONES ESTRATÉGICAS DEL COMERCIO JUSTO Y EL COMERCIO ÉTICO: ANÁLISIS COMPARATIVO

	Comercio Justo	Comercio Ético
Enfoque	Macro-económico: cambiar relaciones comerciales injustas	Micro-económico: asegurar a los trabajadores una protección mínima
Objeto	Productores y comunidades locales	Trabajadores y comunidades
Alcance	Países en vías de desarrollo	Países en desarrollo y desarrollados
Agente	Empresas sociales	Empresas tradicionales y sociales
Público objetivo	Mercado de nichos	Mercado masivo
Objetivos secundarios	Mejorar la notoriedad entre los consumidores	Mejorar la reputación de las empresas

Fuente: Adaptado de Tallontire (2002); Burns y Blowfield (sin fecha); Redfner y Snedker (2002).

puede contribuir a conseguir estos objetivos. Como muestran estudios anteriores, si se respetaran las cláusulas sociales existentes, se observaría una mejora en capital humano, ayudando a los países del Sur a hacer una transición desde una economía extensiva en mano de obra a una economía intensiva (Scherrer y Greven, 2001: 51). Esta transición es considerada la mayor estrategia para el desarrollo económico (Subasat, 2002). Por lo tanto, respetando las cláusulas sociales existentes conseguiría aliviar la pobreza. La prohibición del trabajo forzado y la promoción de los derechos de asociación y negociación colectiva supone sin duda una contribución para ampliar las capacidades de los trabajadores, dándoles más poder y, por consiguiente, re-equilibrando las estructuras organizacionales que se tornarían más igualitarias.

Sin embargo, la inclusión de una cláusula social no bastaría para conseguir el objetivo fundamental del comercio justo: la transformación de las estructuras comerciales actuales, ya que no cuestiona los objetivos de maximización del beneficio. Como mucho, la introducción de cláusulas sociales en tratados comerciales se traduciría en cambios a nivel micro (comunidades). No existe investigación suficiente que permita valorar su influencia en conseguir el citado objetivo de «garantizar un desarrollo sostenible para los productores en situación de desventaja».

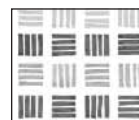
Por tanto, y respondiendo ya a la pregunta de investigación que motivó este trabajo, se puede afirmar que sólo hasta cierto punto contribuyen las cláusulas sociales a la consecución de los objetivos del comercio justo. Su influencia es más notable en los objetivos instrumentales o periféricos, que en los objetivos finales o primarios, ya que no trata de alterar estructuras comerciales injustas, sino prácti-

cas laborales abusivas. Por tanto, la cláusula social supone no una contribución a los objetivos del comercio justo sino una mejora respecto a los instrumentos actuales de comercio ético.

Hasta el momento, las herramientas propias del comercio ético (códigos de conducta) son de tipo voluntario (Blowfield, 1999b; Burns y Blowfield, sin fecha). Varios autores (véase un debate extenso en de la Cuesta y Valor, 2004) han señalado las limitaciones de este tipo de iniciativas. La inclusión de una cláusula social en los tratados comerciales serviría para superar algunas de las desventajas de los códigos de conducta.

Una de las principales limitaciones de las iniciativas existentes en materia de comercio ético es su amplio número, junto con las diferencias en la exigencia de los distintos códigos (Blowfield, 1999b; OECD, 1999). Algunos, por ejemplo los principios Sullivan, no recogen el derecho de asociación o de negociación colectiva. La cláusula social ofrecería un marco normativo unificado en lo que se refiere a los derechos laborales, ya que se apoya en las Convenciones de la OIT.

Además, se ha señalado que sólo las empresas que tienen que mantener una reputación o que dan importancia a la marca tienden a adoptar códigos de conducta. En otras palabras, como los códigos se utilizan para protegerse frente a potenciales daños reputacionales, sólo se recurre a ellos si hay una marca o una reputación a la que dañar (Liubicic, 1998). En consecuencia, es más frecuente que empresas que se dirigen al consumidor final (por ejemplo, textiles) adopten estas herramientas; más aún, dentro de un sector, aquellas que tienen las marcas más notorias, son las que tienden a utilizar el enfoque propuesto por el comercio ético. La cláusula social haría aumentar el número de empresas



COLABORACIONES

que tratan de mejorar la protección laboral de sus trabajadores, ya que sería de aplicación para cualquier empresa que desee exportar.

Por último, introducir una cláusula social en acuerdos comerciales multilaterales como la OMC serviría para superar las principales desventajas de los códigos de conducta: falta de control y falta de mecanismos de cumplimiento (OECD, 1999). La efectividad de los códigos se ve menguada por la falta de sistemas de control de cumplimiento. La introducción de una cláusula, en los términos propuestos por los sindicatos, permitiría superar este problema, ya que las empresas estarían sometidas al escrutinio continuo de los inspectores de la OIT. Además, la OMC aportaría el organismo necesario para garantizar el cumplimiento: el Panel de Resolución de Disputas. Este actuaría como último juez, ordenando sanciones comerciales contra empresas y/o países que no cumplan con las Convenciones fundamentales de la OIT. Además, la publicidad derivada de la presentación de quejas al panel supone otro incentivo para que las empresas respeten los derechos laborales básicos.

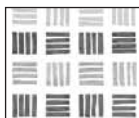
Sin embargo, la cláusula social no es la solución última. Dos limitaciones derivadas de la propia cláusula no se pueden eliminar. En primer lugar, la cláusula sólo garantizaría la protección de los derechos laborales básicos. Otros derechos de los trabajadores, como el de salud e higiene en el trabajo, no quedarían recogidos. En segundo lugar, la cláusula social sólo aseguraría unos niveles mínimos de protección para los trabajadores de empresas dedicadas a la exportación. Si al implantar la cláusula se adoptara el enfoque de *cadena de valor* (esto es, extendiendo la responsabilidad por las violaciones cometidas por proveedores), se podría aumentar el número de industrias y, por ende, el

número de trabajadores protegidos por tal cláusula. Sin embargo, teniendo en cuenta las dificultades para aprobar las cláusulas en la forma en que hoy se formulan, es improbable que se puedan superar estas dos desventajas. Por lo tanto, seguiría siendo necesaria el enfoque de comercio ético, para ampliar el número de industrias y el número de trabajadores protegidos, así como otros mecanismos para asegurar la protección básica de los trabajadores a nivel global.

5. Conclusiones

Desde un punto de vista teórico, la cláusula social supone una contribución parcial hacia la consecución de los objetivos del comercio justo, ya que no consigue cambiar las estructuras comerciales. Por eso, debe ser analizada como una estrategia similar al comercio ético, aportando, además, claras mejoras sobre las iniciativas existentes en este ámbito: principios homogéneos y universalmente aceptados; mejoras en el control y en el cumplimiento.

Desde un punto de vista práctico, estos beneficios que se aprecian en la teoría sólo se materializarían si se introduce en tratados multilaterales y si su implantación es eficaz. Actualmente, la forma de implantar la cláusula social, presente en acuerdos comerciales existentes, ha llevado a que su eficacia sea reducida. La cláusula social se utiliza como una herramienta para conseguir objetivos políticos, antes que para conseguir la protección de los trabajadores a nivel global. Con todo, la investigación muestra que estas experiencias han permitido que se mejore la transparencia sobre la situación de los trabajadores en algunos países. Esto, unido a la estrategia de *nombrar y avergonzar* que utilizan los sindicatos, ONGs y los comités para la resolución de controversias, han contribuido a



COLABORACIONES

mejorar los estándares laborales en los países adheridos.

La correcta implantación de la cláusula social pasa por su aplicación de forma universal, lo que exige su introducción en acuerdos internacionales, no regionales. Este es un objetivo difícil de alcanzar en el corto y medio plazo, teniendo en cuenta la fuerte oposición de algunos países del Sur, miembros de la OMC. Por lo tanto, es preciso realizar más estudios que muestren las consecuencias de la introducción de tales cláusulas, tanto las económicas (cómo afecta a la ventaja comparativa de los países del Sur), como las sociales (valorar su efectividad para mejorar los estándares laborales en todo el mundo).

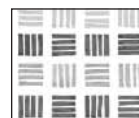
A pesar de todo, las actuales cláusulas sociales pueden tener un impacto en la estrategia de internacionalización de las empresas. Los estudios realizados muestran que la publicidad negativa derivada de la resolución de conflictos han supuesto un acicate para que las empresas se decidieran a emprender iniciativas para mejorar la protección de sus trabajadores y de los trabajadores de sus proveedores.

Incluso cuando no parece probable la introducción de una cláusula social en los acuerdos de la OMC, las empresas deberían adoptar una estrategia proactiva, aumentando los niveles de protección de sus trabajadores, para aprovecharse de las condiciones preferentes que conceden las cláusulas actuales. Esta estrategia proactiva pasa por controlar la cadena de valor, para asegurar que empresas propias y asociadas respetan los derechos laborales básicos. Para ello, pueden adoptar un código de conducta existente o tratar de obtener un certificado (como el que ofrece SA8000). Las dos estrategias suponen un proceso de aprendizaje. Así, las empresas que empiecen ahora a ges-

tionar las compras empleando criterios sociales y medio ambientales, pueden obtener una ventaja competitiva en el futuro, en el caso de que estos códigos dejen de ser voluntarios o en el caso de que se amplíen los acuerdos que introducen cláusulas sociales.

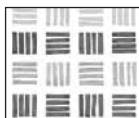
Bibliografía

1. ACILS (American Center for International Labor Solidarity) – AFL/CIO (2003): Justice for all. A guide to workers right in a global economy. Working paper, http://www.solidaritycenter.org/our_programs/by_goal/workers_rights/justice_for_all.cfm (acceso 30 de junio de 2004).
2. ADDO, K. (2002): «The Correlation between labour standards and international trade. Which way forward?» *Journal of World Trade*, 36(2), 285-303.
3. ADNETT, N. (1995): «Social dumping and European Economic Integration.» *Journal of European Social Policy*, 5(1), 1-12
4. BAKVIS, R. (2002): «Labour Standards and Development». Artículo presentado a la World Bank Conference on Development Economics, Oslo, <http://www.icftu.org> (acceso 2 de julio de 2004)
5. BLOCK, R.N., ROBERTS, K., OZEKI, C. y ROOMKIN, M.R. (2001): «Models of international labour standards», *Industrial Relations*, 40(2), pp. 258-292
6. BLOWFIELD, M. (1999a): «Ethical trade: a means or an end?». WP Natural Resources Institute, Septiembre, Documento Técnico para la Development Studies Association, <http://www.nri.org/NRET/meansend.pdf> (acceso 5 de julio de 2004)
7. BLOWFIELD, M. (1999b): «Ethical Trade: a review of developments and issues». *Third World Quarterly*, 20(4), 753-771
8. BURNS, M. y BLOWFIELD, M. (sin fecha): Approaches to ethical trade: impact and lessons learned. Natural Resources Institute, NRET Paper, <http://www.nri.org/>



COLABORACIONES

- NRET/burns_final.pdf (acceso 5 de julio de 2004).
9. CHAN, A. y ROSS, R. J. S. (2002): «Racing to the bottom: international trade without a social clause». *Third World Quarterly*, 24(6), 1011-1028.
 9. De la CUESTA, M. y VALOR, C. (2004): «Fostering Corporate Social Responsibility through public initiative: from the EU to the Spanish case». *Journal of Business Ethics*, 55(3), pp. 275-293.
 10. Global Unions, World Confederation of Labour, y European Trade Union Confederation (2003): Trade Union Proposals for the Revision of the European Union Regulation on the Generalised Scheme of Preferences (GSP) for 2005-14. <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991218327&Language=EN> (acceso 30 de junio de 2004).
 11. Golub, S.S. (1997): «Are International Labour Standards needed to prevent social dumping?». *Finance and Development*, diciembre, 20-23.
 12. HOEKMAN, B. M. y KOSTECKI, M. M. (2001): *The political economy of the world trading system. The WTO and beyond*, 2nd Edn, Oxford: Oxford University Press
 13. ICFTU, WCL, ETUC (2003) Trade Union statement on the Agenda for the 5th Ministerial Conference of the WTO, Cancún, 10-14 septiembre 2003. <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991217396&Language=> (acceso 30 de junio de 2004).
 14. OIT, Organización Internacional del Trabajo (1998): Declaration on fundamental principles and rights at work. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2&chapter=26&query=%28%23docno%3D261998%29+%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0> (acceso 30 de junio de 2004).
 15. OIT, Organización Internacional del Trabajo (2003) Investing in every child. An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour. www.ilo.org (acceso 30 de mayo de 2004).
 16. KLEIN, N. (2001): No logo, Londres: Flamingo.
 17. LEE, E. (1997): «Globalisation and labour standards: a review of issues.» *International Labour Review*, 136(2), 173-189.
 18. LINDERT, P. H. y PUGEL, T. A. (1996): *International Economics*, 10^a edición, Chicago: Irwin.
 19. LIUBICIC, R.J. (1998): «Corporate codes of conduct and product labelling schemes: the limits and possibilities of promoting labour rights through private initiatives». *Law and Policy in International Business*, (30), 111-158.
 20. MASKUS, K. E. (1997): «Should Core Labour Standards be imposed through international trade policy». Policy Research Working Paper No 1817, The World Bank, Research Development Group.
 21. MCDONAGH, P. (2002): «Communicative campaigns to effect anti-slavery and fair trade». The cases of Rugmark and Café-direct. *European Journal of Marketing*, 36(5/6), 642-666.
 22. OECD (1999): Codes of conduct: an inventory. TD/TC/WP(98)/74Final, [http://appli1.oecd.org/olis/1998doc.nsf/c16431e1b3f24c0ac12569fa005d1d99/c125692700622425c12569a40038da6c/\\$FILE/04E95110.pdf](http://appli1.oecd.org/olis/1998doc.nsf/c16431e1b3f24c0ac12569fa005d1d99/c125692700622425c12569a40038da6c/$FILE/04E95110.pdf) (acceso 15 de mayo de 2004).
 23. OECD (2000): Comercio internacional y estándares laborales básicos <http://www.oecd.org/dataoecd/38/36/1888610.pdf?channelId=33927&homeChannelId=33729&fileTitle=International+Trade+and+Core+Labour+Standards> (acceso 30 de junio de 2004)
 24. POLGREEN, K. (2002): «Social and environmental supply-chain management: an overview». *Small Enterprise Development*, 13(2), 25-53.
 25. REDFERN, A. y SNEDKER, P. (2002): «Creating market opportunities for small



COLABORACIONES

- enterprises: experiences of the Fair Trade movement». *SEED Working Paper*, No 30, International Labour Office, Geneva.
26. RIKOWSKI, G. (2001): *The battle in Seattle*, London: The Tufnell Press.
 27. SCHERRER, C. y GREVEN, T. (2001): Global rules for trade. Codes of Conduct, Social Labelling, Workers' rights clauses, Münster: Auflage.
 28. SUBASAT, T. (2002): A political economy critique of the Ricardian comparative advantage theory. Confronting 9-11, Ideologies of Race, and Eminent Economists, 20, 253-290
 29. SURANOVIC, S. (2002): «International Labour and Environmental Standards Agreements: Is This Fair Trade?» *The World Economy*, 25(2), 231-245
 30. SWINNERTON, K.A. (1997): «An essay on economic efficiency and core labour standards». *The World Economy*, 20(11), 73-86
 31. TALLONTIRE, A. (1999): Will the WTO prevent the growth of ethical trade? Implications of the international policy environment for the ethical trade schemes. Conferencia presentada a la Conference of the Development Studies Association, University of Bath, septiembre, <http://www.nri.org/NRET/meansend.pdf> (acceso 5 de julio de 2004).
 32. TALLONTIRE, A. (2002): «Challenges facing fair trade: which way now?». *Small Enterprise Development*, 13(2), 12-24.
 33. TSOGAS, G. (1999): «Labour standards in International Trade Agreements: an assessment of the arguments». *The International Journal of Human Resource Management*, 10(2), 351-375.
 34. TSOGAS, G. (2000): «Labour Standards in the Generalized System of Preferences of the European Union and the United States». *European Journal of Industrial Relations*, 6(3), 349-370.
 35. VALTICOS, N. (1998): «International Labour Standards and Human rights: approaching the year 2000». *International Labour Review*, 137(2), 135-147
 36. VOSKO, K. F. (2002): «Decent Work. The shifting role of the ILO and the struggle for Global Social Justice». *Global Social Policy*, 2(1), 19-46.



COLABORACIONES

EL SECTOR EXTERIOR

- *Capítulo 1*
ANÁLISIS MACROECONÓMICO DEL SECTOR EXTERIOR ESPAÑOL
- *Capítulo 2*
EL COMERCIO MUNDIAL EN 2004
- *Capítulo 3*
EL COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA EN 2004
- *Capítulo 4*
EL COMERCIO DE SERVICIOS
- *Capítulo 5*
INVERSIONES EXTRANJERAS
- *Capítulo 6*
LA POLÍTICA COMERCIAL ESPAÑOLA
- **APÉNDICE ESTADÍSTICO**
Evolución histórica
Comercio exterior por sectores
Comercio exterior por secciones arancelarias
Comercio exterior por capítulos arancelarios
Comercio exterior por áreas geográficas
Comercio exterior por países
Comercio exterior por Comunidades Autónomas
Turismo
Inversiones extranjeras
Balanza de pagos
Comercio internacional
Competitividad



Información:
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo
28071 Madrid
Teléf. 91 349 36 47