

# Regulación laboral y globalización: propuestas, agenda e implicaciones en México

*Graciela Bensusán\**

Los posibles vínculos entre el comercio internacional y los estándares laborales han estado en el centro del debate originado por el avance de los procesos de integración regional y globalización a partir de los años ochenta. Al respecto, se discute tanto la conveniencia de condicionar la participación en dichos procesos a determinadas exigencias en el terreno de los derechos laborales, como el contenido de la protección a instaurar y los mecanismos adecuados para lograr una mayor efectividad en su cumplimiento. En el ámbito académico, en el gubernamental y dentro de las organizaciones sociales de diverso tipo (sindicales, empresariales, no gubernamentales y otras) existen puntos de vista encontrados y no siempre fundamentados acerca de las ventajas o desventajas de las opciones en juego: cláusulas sociales, códigos de conducta para las empresas transnacionales, etc. Aspectos como el impacto de dichos procesos en los empleos y los flujos de inversiones, o la importancia de los costos laborales sobre dichos flujos permanecen en la penumbra, ya que no se han reunido suficientes evidencias o éstas dan lugar a interpretaciones encontradas.<sup>1</sup>

\* Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

<sup>1</sup> Graciela Bensusán y Bodil Damgaard, "Estándares laborales y distribución del ingreso en su relación con el comercio", *Revista Integración y Comercio* (enero-agosto de 1999): 47.

A pesar de las insuficiencias señaladas, en los últimos años se registró una creciente presión social a favor del reemplazo de la visión dominante en los organismos financieros y comerciales multilaterales en contra de la regulación global o regional de los aspectos laborales del comercio internacional, como lo prueban las movilizaciones de Seattle durante la segunda reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC, en noviembre de 1999),<sup>2</sup> así como un indiscutible avance en el terreno de las propuestas encaminadas a evitar que la búsqueda de la competitividad se traduzca en un abatimiento generalizado de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, esta preocupación cobró mayor espacio en las agendas sociales de los países desarrollados, mientras que en el resto —donde se encuentran precisamente las más fuertes resistencias en medios gubernamentales y empresariales— ha merecido escasa atención, salvo raras excepciones.

Con el fin de aportar elementos de juicio sobre esta problemática, la primera parte de este artículo ofrece una rápida descripción del contenido, alcance y visibilidad de las propuestas encaminadas a fortalecer los derechos laborales a través de su regulación vinculada a los acuerdos comerciales globales o regionales. En la segunda parte, se examinan las implicaciones que estas propuestas tendrían en el caso de México con el doble interés de responder —ya sea provisional y parcialmente— algunas de las principales interrogantes que aquéllas generan en los países en desarrollo y evaluar qué condiciones y requisitos debían cumplirse para aumentar la viabilidad de las mismas. Finalmente, se incluyen las conclusiones.

<sup>2</sup> Un indicador de las fuertes resistencias a la vinculación entre los estándares laborales y el comercio internacional fue la imposibilidad de lograr en Seattle un acuerdo para formar un grupo de trabajo que analizara este problema en el marco de la OMC, como había sido propuesto por Estados Unidos a cambio del apoyo de la AFL-CIO a la agenda de negociaciones. Esta organización había logrado previamente el rechazo a la autorización vía rápida (*fast track*) del Congreso estadounidense requerida por el presidente Clinton para ampliar el alcance del TLCAN al resto del continente. El principal argumento de la AFL-CIO fue la necesidad de garantizar previamente que el libre comercio beneficiaría a los trabajadores y al pueblo en general y protegería al medio ambiente. En relación con los cuestionamientos de los diversos grupos sociales presentes en Seattle, véanse Pharis Harvey *et al.*, “Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy”, en <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf>>, consultada el 5 de junio de 2000; Jeff Faux, “Slouching toward Seattle”, *The American Prospect*, 6 de diciembre de 1999.

## FORTALEZAS Y LIMITACIONES DE LAS PROPUESTAS

El debate acerca de la posibilidad de adoptar alguna forma de vinculación entre el comercio internacional y los estándares laborales se recrudeció en el contexto de la creación de la OMC, aun cuando se haya descartado la adopción de cualquier medida de esta naturaleza. La declaración adoptada en la Conferencia Ministerial de esa organización, celebrada en Singapur en 1996, generó la expectativa de fortalecer dichos estándares a partir de la revitalización del proceso de supervisión de la OIT. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo no apoyó las medidas que lo hubieran hecho posible presentadas en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1997, fortaleciendo con esta posición el argumento de quienes creen que la OIT no sólo es inefectiva como instancia de promoción de mejores estándares laborales, sino que se ha convertido sin quererlo en un “pretexto” para dejar las cosas como están.<sup>3</sup>

Es posible identificar un cierto consenso sobre los más importantes convenios de la OIT, los cuales incluyen los estándares laborales básicos que deberían ser promovidos universalmente, como es el caso de la libertad de asociación (convenio 87), el derecho a la organización y la negociación colectiva (convenio 98), la prohibición del trabajo forzoso (convenios 29 y 105), la prevención de la discriminación en el empleo (convenio 111) y la exigencia de una edad mínima para trabajar (convenio 138). Más allá de estos estándares básicos, otras propuestas incluyen la exigencia de condiciones de trabajo apropiadas, como salarios mínimos, tiempos de trabajo máximos y normas de seguridad e higiene en el trabajo. Sin embargo, cabe destacar que todavía muchos países en desarrollo —principalmente asiáticos— rechazan los convenios de la OIT, argumentando una especie de “imperialismo cultural” encaminado a imponer los valores occidentales del trabajo, con la consiguiente violación de la soberanía. Junto a las resistencias de estos países, conviene señalar que Estados Unidos —país que bajo la administración de Clinton fue uno de los principales defensores de la regulación de los derechos laborales en el

<sup>3</sup> Eddy Lee, “Globalization and Labor Standards: A Review of Issues”, *International Labor Review* 136, no. 2 (1997): 173-189, tomado de <<http://www.ilo.org>>.

marco de la OMC— ha aceptado con mucha dificultad los convenios de esa organización, al punto de que solamente ha ratificado un número muy reducido de éstos.

Las propuestas encaminadas a vincular los estándares laborales y el comercio internacional se sustentan en gran medida en el reconocimiento de las insuficiencias de la OIT y se diferencian principalmente por su naturaleza persuasiva o punitiva. Las primeras son de muy diversa índole, y van desde la adopción de códigos de conducta para las empresas transnacionales y sus proveedoras (que incluyen estándares laborales básicos a ser respetados) o el establecimiento de una “etiqueta social global” (certificación del cumplimiento de ciertas normas laborales), hasta el condicionamiento de préstamos financieros por parte de los organismos internacionales para el fortalecimiento de las labores de supervisión de la OIT, sin llegar, empero, a la adopción de sanciones comerciales ni a modificar su estructura tripartita. Debido al carácter voluntario del cumplimiento de estos mecanismos, en el mejor de los casos darían lugar a un avance limitado y lento en la corrección de las situaciones de violación a los estándares laborales internacionales.<sup>4</sup>

Entre las propuestas de carácter punitivo, la más controversial es la adopción de una cláusula social encaminada a sancionar comercialmente en caso de violación a los estándares comunes incluidos en tratados comerciales regionales o globales. La mayor parte de las propuestas en esta dirección provienen de las confederaciones sindicales internacionales, con voz en los organismos multilaterales internacionales y regionales (como la OIT, la OCDE y la UE), o medios académicos, y se centran en el establecimiento de mecanismos de supervisión, recomendación y sanción comercial en relación con un número determinado de prácticas irregulares. La ventaja radica en que su inserción en el marco de tratados de esa naturaleza evitaría la adopción de medidas unilaterales y el encubrimiento de propósitos proteccionistas de corto plazo, causa de la complejidad de los procedimientos de sanciones. Además, a través de las cláusulas sociales se podría generar un círculo virtuoso si la acción punitiva se combina con incentivos positivos, por ejemplo, la constitución de

<sup>4</sup> Bensusán y Daamgard, “Estándares laborales...”, 64.

fondos destinados a promover un mejor cumplimiento de los estándares laborales y generar ventajas alternas a los bajos costos laborales, como la mayor capacitación de los recursos humanos conseguida a través de dichos fondos.

Junto a la de Ehrenberg, otra de las propuestas de regulación de los estándares laborales vinculada al comercio internacional con mayor alcance punitivo (en tanto puede impedir el ingreso de un país a un acuerdo comercial o provocar su exclusión del mismo) es la de Harvey y colaboradores.<sup>5</sup> En ésta se reúnen los elementos fundamentales para justificar la necesidad de la regulación global y regional de los derechos de los trabajadores, con base en los principales antecedentes y experiencias en esta dirección y en la formulación de propuestas concretas para lograrlo. Estas últimas, basadas fundamentalmente en el establecimiento de estándares laborales mínimos que deben ser cumplidos como requisito para beneficiarse de los acuerdos comerciales, bajo la estricta supervisión de órganos creados con tal propósito y de incentivos negativos y positivos que deben conducir gradualmente a la armonización de los derechos laborales, constituyen el principal aporte y un paso adelante respecto de los debates y análisis disponibles hasta entonces.

Como se observa en el cuadro 1, el nivel de las propuestas ha alcanzado ya el nivel de precisión necesario para generar una discusión fructífera acerca de la viabilidad de las mismas. En este trabajo se consideran las propuestas de Ehrenberg y de Harvey y colaboradores como referentes principales en tal discusión por tratarse de las más acabadas. Sin embargo, es necesario considerar que en los países en desarrollo no existen aún las condiciones adecuadas para que las cláusulas sociales reciban un amplio respaldo de quienes deberían ser sus principales impulsores (y beneficiarios), por lo que las páginas que siguen se dedican a identificar los pasos necesarios para crearlas.

<sup>5</sup> Esta propuesta se titula "Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy", y forma parte del proyecto "Workers in the Global Economy", auspiciado por el Economy Policy Institute, el International Labor Rights Fund y la IFS. Véanse D. Ehrenberg, "From Intention to Action: an ILO-GATT/WTO Enforcement Regime for International Labor Right", en Compa y Diamonds, eds., *Human Rights, Labor Rights and International Trade* (Filadelfia: University of Pennsylvania, 1996); así como Harvey *et al.*, "Developing Effective Mechanisms...".

CUADRO 1  
PROPUESTA DE CLÁUSULA SOCIAL

Organización*	<i>Naturaleza y mecanismos (coercitiva o voluntaria/persuasiva)</i>	<i>El* que abarca (convenciones de la OIT)</i>	Cobertura en países	<i>Posibles impactos o beneficios</i>
OIT	<p>Persuasiva</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento del sistema de supervisión de la OIT sobre un conjunto de derechos básicos, sin importar si las convenciones respectivas se aprobaron o no. Se basaría en la adopción de una Declaración Solemne en 1998 que complementara la Constitución de la OIT. Este fortalecimiento disminuiría también en una elección más racional de lo legislado.</li> <li>Publicación regular y discusión de informes sobre el esfuerzo de los países para traducir el desarrollo económico producto de la apertura comercial en beneficios sociales.</li> <li>Otorgamiento de una "etiqueta social global" (<i>global social label</i>), que certifique a los países que respeten los derechos fundamentales de los trabajadores y acepten someterse a inspecciones autónomas y confiables sobre su cumplimiento. Dicho sello o etiqueta se imprimiría en todas las exportaciones del país en cuestión, según la voluntad del gobierno.</li> </ol>	<p>Libertad de asociación y negociación colectiva, prohibición del trabajo forzado, derecho a la no discriminación en el empleo y edad mínima para trabajar.</p>	<p>Multilateral, aplicado mediante los mecanismos tradicionales de la OIT.</p>	<p>El beneficio básico de los mecanismos de la OIT se revelaría a largo plazo a partir de una aplicación más efectiva de los EL a través de un sistema fortalecido de presión y supervisión internacional.</p>
Comisión Europea	<p>Persuasiva</p> <p>Este órgano propone que "en sus relaciones bilaterales y al otorgar ayuda y preferencias comerciales, la UE debería dar prioridad a los países que tomen medidas específicas para cum-</p>	<p>Bilateral, en los acuerdos establecidos entre la UE y terceros</p>	<p>Desde su perspectiva, la presión internacional sobre otros países extendería y mejoraría la aplicación de los EL en ellos, además</p>	

CUADRO 1  
PROPUESTA DE CLÁUSULA SOCIAL  
(CONTINUACIÓN)

<p>CIOSL-FIET-ISP-CIC</p>	<p>plir con los compromisos de Copenhague (promoción de los derechos básicos de los trabajadores, aplicación de las convenciones de la OIT y observancia de sus principios)". Igualmente se sugiere que la UE done al menos 20 % de sus fondos de asistencia pública para el desarrollo de programas sociales en rubros básicos a países que destinen al menos 20 % del gasto público a los mismos fines (CE, <i>The Medium-term Social Action Programme</i>, COM-95 134).</p>	<p>Libertad de asociación, derecho a la organización y negociación colectiva, prohibición del trabajo forzado, prevención de la discriminación en el empleo, igual pago a igual trabajo y edad mínima para trabajar.</p>	<p>Esta cláusula impulsaría un proceso más sostenible de inversión por parte de las ETN. La distribución del ingreso mejoraría a partir de un incremento gradual en el poder adquisitivo de los salarios.</p>	<p>de proteger la mano de obra europea contra una competencia políticamente inadmisiblemente.</p>
<p>Daniel Ehrenberg</p>	<p>Punitiva La OMC debe incorporar la siguiente cláusula: "Las partes contratantes acuerdan tomar las medidas necesarias para asegurar la observancia de los mínimos especificados por el Comité Consultivo [cc] establecido por la OMC y la OIT [...]". Todos los miembros de ésta deben someterse a revisiones regulares realizadas por el cc para proceder a un mecanismo de investigación según líneas de la OIT. Las sanciones comerciales serían graduales y crecientes, sólo en caso de que el gobierno no cumpliera con la recomendación del cc.</p>	<p>Todos los derechos laborales básicos de la OIT.</p>	<p>Una ventaja importante de esta propuesta es que tiene acceso al mecanismo de solución de controversias no sólo los Estados miembros de la</p>	<p>Una ventaja importante de esta propuesta es que tiene acceso al mecanismo de solución de controversias no sólo los Estados miembros de la</p>

CUADRO 1  
PROPUESTA DE CLÁUSULA SOCIAL  
(CONTINUACIÓN)

<i>Organización</i>	<i>Naturaleza y mecanismos (coercitiva o voluntaria/persuasiva)</i>	<i>Etª que abarca (convenciones de la ort)</i>	<i>Cobertura en países</i>	<i>Posibles impactos o beneficios</i>
II.	<p>Fase de determinación. Se forma un panel de disputas integrado por 7 miembros de la ort-omc que determina si hay una violación persistente de derechos laborales básicos y el impacto de tal conducta en los flujos comerciales. Es posible presentar contralegatos y también hay audiencias con testigos. La omc y la ort deberán aprobar el informe del panel, que incluiría argumentos, si hay o no violaciones y en qué medida afecta al comercio, así como las medidas recomendadas (temporales, de ayuda técnica y posibles contramedidas) para solucionar el problema.</p>			<p>omc, sino también las asociaciones de trabajadores y patrones directamente, lo que abre un espacio para que las disputas no se vean solo desde la óptica interestatal; ello contribuiría a despolitizar el mecanismo.</p>
III.	<p>Fase de corrección. Aquí el país acusado podría apelar a la Corte Penal Internacional (cpi) durante los 3 meses siguientes de la adopción del informe. La cpi apoyaría, anularía o modificaría el fallo del panel, siendo su decisión definitiva. A continuación se formaría un "comité de remedio o corrección" integrado por 10 miembros que decidiría, con base en el informe del comité de determinación, los tiempos para que el país mejoraría sustancialmente la aplicación del derecho laboral discutido, las acciones necesarias para alcanzar ese objetivo, así como el tiempo para establecer con-</p>			

CUADRO 1  
PROPUESTA DE CLÁUSULA SOCIAL  
(CONTINUACIÓN)

<p>tramedidas y sanciones económicas (con un máximo de 2 años para mejorar la aplicación de los derechos laborales). De no mejorar la aplicación de los EL, se aplicarían contramedidas y sanciones comerciales crecientes hasta que las violaciones cesaran, situación que se comprobaría a través de un procedimiento de certificación que revisaría periódicamente los progresos hechos por el país ofensor.</p>	<p>Punitiva Carta Social para Norteamérica (1ª fase) y Continental Americano (2ª fase). Su naturaleza es política, a través de la creación de una comisión para el futuro de la democracia política en Norteamérica. Creación de un órgano internacional ad hoc, mecanismos de resolución de disputas, fondos sociales para los países de menor desarrollo y asistencia técnica sobre EL y ambientales.</p>	<p>US Congress, Office of Technology Assessment</p>	<p>Multilateral, regional y continental.</p>	<p>Armonización laboral hacia arriba, aumento del espíritu público sobre los EL. Sus desventajas serían la fuerte oposición empresarial y de gobiernos de América Latina por la posible pérdida de soberanía política y dificultad de cumplimiento en pequeñas empresas.</p>
<p>1. Fortalecimiento de las leyes nacionales de cada país. 2. Adopción de normas comunes sobre reducción de tiempo de trabajo y consejos de trabajadores en las empresas.</p>	<p>1. Fortalecimiento de las legislaciones nacionales y de los convenios de la OIT a través de la supervisión de un panel de expertos. 2. Armonización de los EL en cada país.</p>	<p>Harvey <i>et al.</i></p>	<p>Multilateral, regional o global.</p>	<p>Establecer en todos los países vinculados por el comercio un piso mínimo de EL y garantizar que no haya una competencia sustentada en la violación de los mismos.</p>

CUADRO 1  
PROPUESTA DE CLÁUSULA SOCIAL  
(CONTINUACIÓN)

Organización	<i>Naturaleza y mecanismos (coercitiva o voluntaria/persuasiva)</i>	<i>El* que abarca (convenciones de la OIT)</i>	<i>Cobertura en países</i>	<i>Posibles impactos o beneficios</i>
<p>caría su expulsión de los mismos. Un panel de expertos revisaría si los países cumplen con los <i>EL</i> y establecería en caso contrario un período de 2 años para mejorar el cumplimiento, incluyendo recomendaciones de reforma de las legislaciones laborales nacionales. Igualmente se evaluará el tipo de asistencia requerida en cada país para hacer progresos. A diferencia de los previsto en el <i>ACIAN</i>, se promueve la armonización de las distintas legislaciones nacionales en torno a estándares comunes, reconociendo que la principal responsabilidad en el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores corresponde a las instancias nacionales.</p>	<p>3. Auditorías a las empresas que operen comercialmente en más de un país por parte de observadores independientes. Estas compañías quedarán obligadas a cumplir con los estándares contenidos en las cláusulas sociales.</p>			

\* *EL*: estándares laborales.

FUENTE: Bensusán y Daamgard, "Estándares laborales..." Se agregó al cuadro original la propuesta de Harvey *et al.*, "Developing Effective Mechanism..." y la de otros documentos de la OIT, del *CIOSI*, así como Ehrenberg, "From Intention...", y Congress of the United States, Office of Technology Assessment, *US-Mexico Trade: Pulling Together or Pulling Apart? III-545* (Washington, D.C.: GPO, 1992).

*Los supuestos y las evidencias que justifican el respaldo o el rechazo de las cláusulas sociales*

Sin dejar de reconocer la necesidad de pasar de la abstracción al terreno de la elaboración y difusión de las propuestas, cabe señalar que en los países en desarrollo aún es necesario avanzar en la argumentación destinada a descartar los fines proteccionistas de cualquier intento de regular, global o regionalmente, los estándares laborales básicos y hacer más explícitas las ventajas de esta alternativa. Este aspecto resulta fundamental y debe ser incluso objeto de una atención prioritaria, de esta manera se ayudará a combatir uno de los prejuicios más extendidos y frecuentemente invocados por diversos actores en estos países, desde los mismos gobiernos hasta las organizaciones empresariales y sindicales, para justificar sin más el rechazo a los esfuerzos por condicionar el comercio al cumplimiento de dichos estándares.

Al respecto, la idea dominante es que los países desarrollados, y en particular los defensores de la regulación laboral global en Estados Unidos (principalmente los sindicatos y otras ONG, pero también el presidente Clinton y numerosos legisladores del Partido Demócrata), sólo quieren proteger por esta vía sus empleos de la competencia con otros países donde abunda la mano de obra barata, lo que conduciría a mantener las actuales diferencias en los niveles salariales y condiciones laborales, en lugar de eliminarlas a través del crecimiento económico generado por la liberación comercial. De ahí la insistencia en que en ese caso el principal problema radicaría en evitar el uso unilateral de las cláusulas sociales, lo cual se lograría diseñando los procedimientos más adecuados para que no queden en manos de ningún país ni se apliquen discrecionalmente, en lugar de rechazarlas como se hace actualmente, sin considerar las evidencias de las asimetrías, que no sólo se están borrando, sino que se están profundizando entre y dentro de los países vinculados por el comercio internacional.

Por lo demás, se debe observar que la intención de los sindicatos en los países desarrollados de proteger y retener los empleos —tanto frente a países competidores con bajos salarios o ausencia de regulaciones laborales, como en cualquier caso— es completamente le-

gítima y no es sensato esperar que desaparezca. Lo que ha de discutirse es bajo qué mecanismos se buscaría esta protección cuando, al mismo tiempo, se enfrentan procesos de liberalización comercial y del flujo de inversiones aparentemente irrefrenables. En las nuevas condiciones que impone la globalización es evidente que la protección no puede derivarse exclusivamente de regulaciones nacionales, aunque no por ello éstas dejan de ser necesarias, en tanto que responden a las particularidades de las relaciones y compromisos entre el Estado y la sociedad y las características del desarrollo económico. Así, se pone de relieve la importancia de considerar de manera articulada los diversos niveles de regulación (nacional, regional y global) y preocuparse incluso seriamente por las limitaciones de la protección a los derechos laborales individuales y colectivos en la economía más grande del mundo, y no sólo por las que se observan en los países de menor desarrollo, si se quiere realmente poner un freno al actual abatimiento de los estándares laborales y de los salarios como forma de retener o atraer los empleos.

Si bien es cierto que a nivel agregado no existen evidencias contundentes que prueben que los bajos salarios constituyen el factor decisivo en la reubicación de capitales, a nivel microeconómico todo indica que se encuentran entre los más importantes.<sup>6</sup> Así, por ejemplo, un estudio de la Oficina de Evaluación Tecnológica del Congreso de Estados Unidos (OTA, por sus siglas en inglés) lo confirma para el caso de las inversiones en México en las empresas maquiladoras.<sup>7</sup> Esto hace que los gobiernos se interesen en abatir artificialmente los salarios y las regulaciones laborales para atraer los capitales y que las empresas transnacionales tengan un gran poder para imponer condiciones en esta dirección. Así, las preocupaciones de quienes sostienen la inconveniencia de las regulaciones laborales supranacionales —y que postulan el predominio del mercado— y predicen, en caso de adoptarlas, toda serie de desastres para los países en desarrollo, debían sumarse al interés por eliminar las injerencias externas, mismas que provocan el abatimiento de las remuneraciones, en

<sup>6</sup> OCDE, *Trade Employment and Labour Standards. A Study of the Workers Rights and International Trade* (París: OCDE, 1996).

<sup>7</sup> Congress of the United States, Office of Technology Assesment, *US-Mexico Trade...*

lugar de limitarse al rechazo de las cláusulas sociales, como en el caso de los topes salariales o los acuerdos de las asociaciones de maquiladoras para impedir que incrementen los salarios, a pesar del crecimiento de la productividad y de los empleos, con el apoyo del gobierno, todo lo cual atenta contra los principios liberales.<sup>8</sup>

Vinculado con ese enfoque, es muy conocido el argumento relativo a la necesidad de permitir que los países menos desarrollados aprovechen los bajos salarios como ventaja comparativa, aspecto defendido expresamente por la OMC. En este sentido, es muy importante reunir más evidencias empíricas que prueben que los bajos salarios y malas condiciones de trabajo no son en muchos países el resultado del escaso desarrollo económico, sino una consecuencia de la represión artificial de los mismos, a través de una intervención estatal (no del mercado) para atraer y conservar las inversiones a costa de los propios trabajadores y sus familias. Para delimitar mejor ambas situaciones y dar mayor fuerza argumentativa a la exigencia del cumplimiento de estándares laborales comunes entre los países de desigual nivel de desarrollo, será necesario contar con mayor información y con propuestas que consideren tanto las disparidades de los niveles de desarrollo entre los países, como la intención de usar arbitrariamente los bajos salarios y condiciones laborales como factor principal de atracción de los capitales.

También habría que promover nuevas investigaciones y dar a conocer ampliamente las evidencias de los márgenes existentes en gran parte de los países de bajos estándares laborales, e incrementarlos junto con los salarios, sin que esto conlleve a la pérdida de competitividad y, por ende, de puestos de trabajo. Así se avanzaría en la demostración de que, en efecto, no hay un conflicto de intereses entre los trabajadores de los países desarrollados y en desarrollo, y que todos ganarían con la regulación global y regional de los derechos laborales fundamentales, en la medida en que las empresas ya no utilizarán la mayor movilidad como medida de presión para evitar tales regulaciones; al contrario, conviene advertir que en los países en desarrollo aún predomina la idea opuesta, dándole legitimidad a

<sup>8</sup> Véanse Bensusán y Damgaard, "Estándares laborales...", y Graciela Bensusán y Luis Reygadas, "La situación laboral en Chihuahua: un caso de represión artificial de los salarios", *Revista Mexicana de Sociología* 62, no. 2 (abril-junio de 2000): 29-57.

las posiciones de defensa del statu quo sustentadas en la evidencia contundente resultante del flujo de empleos manufactureros de los países de altos salarios hacia donde éstos son más bajos, lo cual aliena al convencimiento de que, al menos en el corto plazo, se trata de la estrategia más racional para promover el crecimiento económico. Uno de los principales defensores de este argumento en el Foro Económico Mundial, celebrado en Davos en enero de 2000, dirigido a cuestionar las exigencias de regulación provenientes de la AFL-CIO apoyadas por el ex presidente Clinton, fue el ex presidente Zedillo. En esa oportunidad consideró que los reclamos en esta dirección sólo tenían el objetivo de evitar el comercio y la inversión en los países en desarrollo.<sup>9</sup>

También es necesario demostrar con evidencias que son falsas las promesas de que el crecimiento de los empleos y la productividad generados por la intensificación del comercio se traducirán necesariamente y por sí solos en la elevación de los salarios y condiciones de trabajo, si no se crean las condiciones institucionales y sociales adecuadas para ello. Volveremos a este punto al retomar más adelante el caso mexicano.<sup>10</sup>

Para despejar el terreno en la búsqueda de aliados que defiendan la adopción de cláusulas sociales dotadas de mecanismos para cumplirlas, resulta crucial insistir en que no existe en realidad el “libre comercio” como tal (prueba de ello son las numerosas regulaciones contenidas en el TLCAN en materia de propiedad intelectual) y que la frecuentemente invocada defensa de la soberanía sirve como pretexto. Por el contrario, debe insistirse en el hecho de que las regulaciones actuales y los intereses que éstas protegen reflejan el creciente poder del capital (y de las empresas transnacionales) para influir en la decisión sobre qué debe ser protegido, o bien qué es o no un obstáculo o un estímulo para la competitividad. En consecuen-

<sup>9</sup> En relación con las declaraciones del ex presidente Zedillo y de la AFL-CIO en la Reunión Anual del Foro Económico en Davos, Suiza, véase World Economic Forum, XXX Reunión Anual del Foro Económico Mundial, comunicado no. 1978, en <<http://www.worldeconomicforum.com>>, consultada el 28 de enero de 2000.

<sup>10</sup> En cuanto a la insuficiencia de las evidencias sobre las ventajas o desventajas de la regulación de los derechos laborales vinculada al comercio internacional, véase Bensusán y Damgaard, “Estándares laborales...”.

cia, aumentar el poder de las organizaciones sociales y políticas defensoras del punto de vista de los trabajadores es relevante a la hora de promover nuevas reglas que protejan sus intereses frente a las exigencias del capital.

Lo anterior conduce a subrayar la dimensión política del problema, aspecto muchas veces descuidado, pero que debe resaltarse cuando se diseñe la estrategia encaminada a hacer viable la adopción de cláusulas sociales. En efecto, no puede omitirse que en buena medida el éxito de esta meta depende —más que de las evidencias a favor o en contra de los argumentos— de que quienes respaldan la incorporación de cláusulas sociales a los acuerdos comerciales (sindicatos de los países desarrollados, ONG, etc.) puede aumentar su poder político para ganar la capacidad de influir en el contenido y la suerte futura de tales acuerdos. De ahí la importancia de que los gobiernos resultantes en los próximos procesos electorales —tanto en Estados Unidos como en el resto del continente americano— asuman compromisos con esos actores, acerca de la necesidad de regular los derechos de los trabajadores de manera vinculada al comercio internacional.

En cualquier caso, los esfuerzos para mejorar la comprensión de estas cuestiones y colocarlas en un lugar central de las agendas sociales y políticas son imprescindibles si realmente se quiere aumentar el respaldo a las cláusulas sociales en los países menos desarrollados. En éstos es poco lo que se sabe de sus posibles ventajas, y sobre todo de la importancia que tienen —junto a los intentos de regular los flujos de inversiones— para reorientar el curso de los procesos de globalización e integración regional, pasando desde un enfoque neoliberal a otro de corte institucional que subraye los objetivos sociales del desarrollo.<sup>11</sup> Por ello es importante discutir en nuestros países las propuestas concretas —como la elaborada por Harvey y colaboradores—, que permitan aterrizar la idea de un modelo de globalización alternativo y aumenten la confianza en que no hay una sola vía para impulsarla.

<sup>11</sup> Un análisis de los principales argumentos de los enfoques neoliberales y neoinstitucionales en pro y en contra de la regulación laboral vinculada a los acuerdos comerciales globales y regionales se encuentra en Bensusán y Damgaard, “Estándares laborales...”.

### *Las cláusulas sociales: contenido y procedimientos*

Para determinar el posible contenido de estas cláusulas es imprescindible jerarquizar la importancia de los derechos laborales a proteger, contando incluso con un amplio consenso acerca de cuáles son los estándares básicos.<sup>12</sup> Asimismo, parece necesario distinguir los niveles de regulación regional y global.

Desde esta perspectiva, debe establecerse que la inclusión del derecho a la organización, a la contratación colectiva y a la huelga son fundamentales para aumentar la eficacia de cualquier sistema —nacional, regional o global— de supervisión de los demás estándares laborales (estén incluidos en una cláusula social o en un código de conducta). Identificar esta prioridad, sin descuidar la importancia de las demás, es importante, porque, como lo prueba la experiencia de la UE y el ACLAN, se trata de los estándares que más resistencia generan en medios empresariales y gubernamentales, pero que mayor relevancia tendrían para poner un freno real a las estrategias de competitividad sustentadas en bajos costos laborales. En efecto, por eficaz que sean los procedimientos judiciales y de supervisión encaminados a reparar las violaciones, se podría avanzar más rápido en la labor preventiva y correctiva si los trabajadores tienen instrumentos colectivos de expresión y defensa de sus intereses. Igualmente, como lo sugiere el documento de Harvey y su equipo, los sindicatos independientes constituyen el instrumento más apropiado para llevar a la práctica los códigos de conducta de las empresas transnacionales y denunciar las violaciones de aquéllos, por lo que la eliminación de los obstáculos legales (o de hecho para su constitución y desarrollo) se vuelve una prioridad.

Otra razón para insistir en este punto es que, al inicio del siglo XXI, hay suficientes evidencias de las crecientes dificultades existentes en

<sup>12</sup> Considerando los convenios con mayores ratificaciones de la OIT, la CIOE propuso incluir en la cláusula social los siguientes estándares, los cuales cuentan con un gran consenso entre otras entidades sindicales e incluso en la OCDE: derecho de asociación (convenio 87); derecho a la organización y contratación colectiva (convenio 98); igual oportunidad en el acceso al empleo y no discriminación (convenios 100 y 111); prohibición del trabajo forzoso (convenios 29 y 115) y prohibición del trabajo de menores (convenio 138). Véanse Harvey *et al.*, “Developing Effective Mechanisms...”, y Bensusán y Damgaard, “Estándares laborales...”.

los países con distintos niveles de desarrollo para formar sindicatos o defender su autonomía, acción que lleva a decenas de miles de trabajadores a perder sus empleos (cuando no la vida) y deja a la inmensa mayoría en la indefensión frente a la arbitrariedad patronal.<sup>13</sup> El caso es que, si el derecho a la organización no se convierte pronto en una garantía global prioritaria en la agenda de los trabajadores y con mecanismos verdaderamente eficaces destinados a hacerla cumplir, las amenazas de cierre de empresas y traslado de las inversiones serán cada vez más efectivas para contrarrestar los esfuerzos organizativos.<sup>14</sup> Esta situación derivará en un aumento irrefrenable del poder de las empresas transnacionales para imponer condiciones y en un muy lento avance de cualquier esfuerzo por disminuir las violaciones a los demás estándares laborales que descansan en la capacidad de denuncia de los trabajadores desorganizados, o bien en la habilidad de las ONG para extender su influencia.

En cuanto a la inclusión de condiciones de trabajo mínimas en las cláusulas sociales, respecto al nivel de desarrollo de cada economía, esta opción sería más viable en el mediano plazo si se hace a través de los acuerdos regionales, en los que también se podrá establecer regulaciones vinculadas a los distintos sectores, muchos de los cuales ya tienen grados muy importantes de integración. Así se atenderían mejor los problemas generados de las asimetrías económicas entre países, e incluso dentro de un mismo sector, donde la heterogeneidad de la estructura productiva y los distintos niveles de productividad tendrían que considerarse. Igualmente en este nivel se avanzaría más rápido en el futuro de la negociación colectiva transnacional, recurso

<sup>13</sup> Un informe de la CIOSL estimó que anualmente entre 300 y 500 trabajadores han perdido la vida, mientras miles han sido arrestados o intimidados. También se calcula que entre 65 000 y 75 000 dirigentes han sido despedidos por su actividad, todo lo cual indica que el derecho a la sindicalización independiente es vulnerado con la complicidad de los gobiernos y las empresas. Datos citados por Harvey *et al.*, "Developing Effective Mechanisms...".

<sup>14</sup> Al respecto véase la investigación realizada sobre el impacto de las amenazas de cierre de empresas sobre el derecho de la organización en Comisión para la Cooperación Laboral del ACLAN (CCL), "Cierre de empresas y derechos laborales. Informe presentado al Consejo de Ministros sobre los efectos del cierre repentino de empresas sobre la libertad de asociación y el derecho de los trabajadores a organizarse en Canadá, Estados Unidos y México", Comisión para la Cooperación Laboral del ACLAN, consultado en <<http://www.naalc.org/spanish/publications/nalmcp.html>>.

fundamental para permitir un mayor protagonismo a los actores sociales en la armonización de las condiciones laborales entre países que comercian entre sí, y en los que las empresas tienen estrategias de producción y expansión plenamente integradas.

Por el contrario, los estándares laborales básicos deberían quedar regulados a nivel global, sin embargo, debido a su naturaleza, éstos han de cumplirse independientemente de cuál sea el nivel de desarrollo de los países. Cabe considerar la necesidad de establecer exactamente qué debe entenderse por estándares laborales básicos, más allá de las formulaciones generales que admitirían diversos alcances de los mismos. Con tal propósito, la revisión del contenido de los convenios de la OIT y de algunas de sus más importantes recomendaciones, relacionadas con la libertad sindical y la negociación colectiva (convenios 87 y 98), serían útiles para precisar el alcance de las regulaciones globales, aunque conviene considerar otros elementos de juicio que pueden derivarse del estudio de las ventajas y desventajas de las regulaciones nacionales.

### *¿Armonización o cumplimiento de las regulaciones nacionales?*

La revisión de las experiencias de regulación regional (UE, ACLAN, Mercosur) sugiere que las tendencias a la vía de la armonización avanzan muy lentamente en esa dirección y, a su vez, las que se limitan a exigir un mejor cumplimiento de las regulaciones nacionales tienen escaso impacto.<sup>15</sup>

En el caso de la UE, por ejemplo, han quedado excluidos los derechos colectivos y en lo fundamental se mantienen significativas diferencias institucionales en materia laboral entre los países que la integran. Tampoco existe certeza acerca de si esa armonización seguirá el patrón de los países con mayores niveles de protección, o si, por el contrario, las presiones competitivas de países con mercados laborales altamente flexibles (como es el caso del estadounidense) empujarán hacia abajo los estándares laborales europeos. Si se con-

<sup>15</sup> Graciela Bensusán, comp., *Estándares laborales después del TLCAN* (México: FLACSO-Fundación Friedrich Ebert-Plaza y Valdés, 1999).

sidera que las asimetrías económicas e institucionales que existen entre los países de la UE son menores que las de los países del TLCAN y que se trata en este caso de un proceso mucho más reciente, se advierte la dificultad de conseguir avances sustanciales en el corto plazo por la vía de una armonización que elimine gradualmente las asimetrías.<sup>16</sup>

Existen fuertes contrastes institucionales, por ejemplo, entre el modelo de regulación del mercado laboral o entre las formas de regulación de los derechos colectivos en Estados Unidos y México, aunque en la práctica las relaciones laborales enfrenten tendencias convergentes en ambos países.<sup>17</sup> De esta forma, al limitarse el ACLAN a promover un mayor cumplimiento de las regulaciones nacionales, preserva las diferencias —justificadas por razones culturales, históricas, etc.—, en tanto éstas no han sido un obstáculo para lograr un abatimiento generalizado de las condiciones de trabajo y del poder de los sindicatos conforme a los requerimientos de las empresas. Modificar esta situación, para promover una armonización institucional que frene las estrategias de competitividad sustentadas en los bajos salarios y en el control o la ausencia de los sindicatos, supone nada menos que un cambio de la correlación de fuerzas que sostuvo hasta ahora la integración en el norte del continente americano, lo cual no parece probable en el corto plazo, a pesar de los esfuerzos de quienes reclamaron nuevas regulaciones laborales en Seattle (1999), Davos (2000) y Washington (2000).

Sin duda, los avances en el conocimiento y en la comparación de los modelos de regulación de los distintos países vinculados por el comercio —sobre todo de los estándares laborales básicos— serán además necesarios para volver más específica la idea de la armonización.<sup>18</sup> Al respecto, es necesario que las organizaciones sindi-

<sup>16</sup> Respecto al análisis acerca de la lenta evolución institucional en la UE y de las dificultades para definir un sistema común de relaciones industriales en ese espacio de integración, véase Wolfgang Streeck, "The Rise and Decline of Neocorporatism", en Ulman Eichengreen y Dickens, eds., *Labor and an Integrated Europe* (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1993), 87-99.

<sup>17</sup> Graciela Bensusán, *El modelo mexicano de regulación laboral* (México: FLACSO-FES-Plaza y Valdés, 2000).

<sup>18</sup> Una comparación inicial de los modelos de regulación existentes en Estados Unidos, Canadá, México, Brasil y Argentina, a partir de la cual se identifican las principales fortalezas

cales y los especialistas trabajen conjunta e inmediatamente en torno a estas preocupaciones, estableciendo a escala regional los posibles alcances de la armonización, así como la duración (necesariamente gradual) que debe tener este proceso, tomando en cuenta los diferentes niveles de desarrollo y jerarquizando las metas. Así, por ejemplo, la identificación de indicadores que permitan establecer una relación transparente entre los salarios y la productividad de las empresas y sectores, o entre los salarios mínimos y el nivel de vida en los países vinculados por acuerdos regionales, serían un requisito previo a cualquier intento de proponer la armonización salarial, sea a través de las cláusulas sociales o a través de los códigos de conducta.

Igualmente conveniente resultaría la promoción inmediata de la constitución de equipos de investigación en cada país para que, a partir de una metodología común, identifiquen los problemas específicos de regulación o cumplimiento de los estándares laborales, así como cuál ha sido hasta ahora el impacto específico y real de los códigos de conducta, lo cual permitirá elaborar un mapa más completo de la situación y anticipar qué es lo que puede y debe armonizarse junto con los obstáculos y oportunidades para llevarlo a cabo.<sup>19</sup> Sin embargo, si se contempla que la armonización supone la reforma nacional de las instituciones laborales, será necesario tener en cuenta especialmente los obstáculos de tipo político, y no sólo los económicos, en tanto que se requerirá de alianzas adecuadas a ese nivel para potenciar el poder de los actores sociales comprometidos con esta meta.

---

y debilidades de los mismos para permitir una defensa efectiva de los derechos laborales en un mundo sometido a crecientes presiones competitivas, se encuentra en Bensusán, comp., *Estándares laborales...*

<sup>19</sup> Sobre esto, también es importante identificar de manera precisa cuáles son los países y sus respectivas regiones con mayores problemas de incumplimiento, así como la naturaleza específica de las medidas correctivas en cada caso. Algunos trabajos de la OIT pueden ser útiles para ello, aunque, como la misma OCDE lo reconoce, las características del procedimiento ante ese órgano pueden llevar a que los países con mayores violaciones tengan un menor número de quejas. Igualmente cabe señalar que la información sobre el cumplimiento de los estándares laborales básicos es dispersa e incompleta aun con los principios más vigilados, como es el caso del derecho a la organización y la contratación colectiva en los países que ratificaron los convenios 87 y 98; tanto para este aspecto, como para ver un ejemplo de los estudios sobre las condiciones laborales en zonas de exportación véase, respectivamente, OCDE, *Trade Employment...*, 75 y siguientes, e ILO, *Report on the ILO Consultation on Export Processing Zones and Export Industries* (Belice: OIT, octubre de 1997).

Tocante a las oportunidades, la armonización laboral sin duda será más factible en el curso de procesos de integración que contemplen la dimensión política de los mismos, así como entre los países con menores asimetrías económicas y que garantizan o se proponen garantizar la libre movilidad de los trabajadores, no sólo del capital, como es el caso de la UE y el Mercosur. El problema, paradójicamente, es que este proceso de armonización resulta más importante y necesario cuando las condiciones son más adversas. La experiencia del TLCAN demuestra lo anterior no sólo porque las asimetrías originales se mantienen, sino que se acentúan y han estado acompañadas de políticas empresariales y gubernamentales en el país de menor desarrollo, donde se busca mantener artificialmente la ventaja comparativa de los bajos salarios en los sectores de exportación. De ahí la urgencia de diseñar mecanismos complementarios de ese módulo de integración como los que proponen Harvey y colaboradores, antes de extenderlo al resto del continente.<sup>20</sup>

### *La viabilidad*

Si se considera que gran parte de los países se encuentran vinculados mediante acuerdos originales y que forman parte de la OMC, la idea de condicionar el ingreso o permanencia de un miembro a una vinculación del cumplimiento de determinado conjunto de estándares laborales llevaría necesariamente a la reforma de estos instrumentos. El tema nodal entonces es cómo ganar el poder necesario para lograrlo, si los sindicatos se encuentran debilitados y los gobiernos enfrentan presiones crecientes para otorgar todo tipo de facilidades a los inversionistas, entre otras causas, liberalizando los mercados laborales. Al respecto, cabe advertir que si bien los organismos financieros internacionales u otros multilaterales han suavizado las exigencias flexibilizadoras,<sup>21</sup> éstas aún siguen vigentes como recomen-

<sup>20</sup> Harvey *et al.*, "Developing Effective Mechanisms...".

<sup>21</sup> El Banco Mundial ha suavizado su posición sobre el impacto de los sindicatos en el desempeño económico, al reconocer que puede ser positivo o negativo, según el contexto y el marco jurídico en el que operan. Asimismo se reconoce que los sindicatos serían útiles en

daciones encaminadas a resolver los problemas de empleo (desempleo y subempleo).<sup>22</sup> En consecuencia, se ha de dirigir una parte de los esfuerzos a cambiar el enfoque en estos foros e insistir en la importancia de destinar recursos para mostrar las desventajas del comercio global y regional si éste no contempla la necesidad de incluir a los trabajadores y a amplios sectores de la sociedad entre sus beneficiarios.

Al respecto, Harvey y sus colegas subrayan la importancia de convencer a los gobiernos de la necesidad de contar con instituciones globales y regionales que impidan las presiones de los inversionistas para abatir los estándares laborales. Sin embargo, en las actuales circunstancias, este reto resultaría desmedido para las fuerzas sociales que buscan el cambio en los países en desarrollo; incluso, según algunos observadores, sólo una crisis profunda generada globalmente por el modelo económico actual llevaría a los gobiernos y organismos financieros a reconocer la necesidad de introducir correctivos, como regulaciones laborales y del flujo de capitales.<sup>23</sup>

Sin asumir una visión pesimista, es imprescindible dedicar mayor atención al diseño de una estrategia capaz de crear un clima y una correlación de fuerzas favorable al establecimiento de límites a las estrategias competitivas, sustentadas en la violación de los estándares laborales. En este sentido, resultan fundamentales los esfuerzos nacionales para posibilitar el aumento del poder político de quienes están a favor de un nuevo modelo de integración y globalización, lo que pasa por la profundización de la democracia e incluso por el cam-

---

la disminución de las diferencias salariales por razones de sexo o raza. Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo mundial 1995", en ídem, *El mundo del trabajo en una economía integrada* (Washington, D.C.: BM, 1995), 93 y siguientes.

<sup>22</sup> Así, por ejemplo, en el caso de México, se sigue insistiendo en que la eliminación de la rapidez en materia de contratación y despido ayudaría a resolver el problema del subempleo, cuando en los hechos el mercado laboral mexicano es uno de los más flexibles. En relación con las recomendaciones de la OCDE de reformar la legislación mexicana, véase OCDE, *Estudios económicos de la OCDE* (México: OCDE, 1997). Un análisis de la flexibilidad del mercado laboral mexicano se encuentra en Enrique Hernández Laos, "México: costo laboral y competitividad manufacturera", en E. Amadeo *et al.*, *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina* (Ginebra: OIT, 1997).

<sup>23</sup> Una reflexión crítica sobre la necesidad de adoptar nuevas reglas globales y los retos políticos a asumir para lograr el poder requerido se encuentra en Felipe González *et al.*, *Forjar la globalización* (Bonn: Fundación Friedrich Ebert, 1998).

bio institucional interno que mejore la calidad de los sistemas de representación de intereses, tanto en los ámbitos sindical y empresarial, como político. Igualmente es necesario vincular las cláusulas sociales con incentivos de carácter positivo, que alienten a los gobiernos y demás opositores a aceptarlas al disminuirse los costos de su cumplimiento; para lo cual debe ofrecerse ayuda económica que sufrague en parte el costo del fortalecimiento de los sistemas nacionales de prevención y reparación de las violaciones, así como aumentar otras ventajas competitivas en los países desarrollados, por ejemplo, los niveles educativos y de calificación de la mano de obra, o la infraestructura y los transportes. Por supuesto, el añejo problema de la enorme carga de la deuda externa en estos países no sólo no ha desaparecido con la liberación comercial, sino que incluso se ha incrementado, dejando escaso margen para la adopción de políticas públicas encaminadas a elevar la capacidad de atracción de capitales por vías alternativas.<sup>24</sup>

En este sentido, la experiencia de la UE al destinar fondos sustanciales para la incorporación de los países de menor desarrollo debe considerarse como un recurso para vencer las resistencias a aceptar otro tipo de regulaciones restrictivas de las violaciones laborales, y construir otro tipo de ventajas competitivas en esos países, en lugar de los bajos salarios.

#### ALGUNAS IMPLICACIONES EN EL CASO MEXICANO

##### *¿Reforma legal o fortalecimiento de la legislación vigente?*

Al revisar la situación laboral de los diferentes países con miras a incorporarse y permanecer en los acuerdos comerciales, surge la interrogante de cuál es el alcance de las medidas a tomar para reparar y evitar las violaciones a los derechos de los trabajadores. Al respecto, México es un caso paradójico, pues se trata de uno de los países lati-

<sup>24</sup> Una visión alternativa del enfoque neoliberal dominante en las negociaciones del TLCAN que propone la constitución de fondos para ayudar al desarrollo de la economía más débil se encuentra en Congress of the United States, Office of Technology Assesment, *US-Mexico Trade...*

noamericanos que ha firmado un alto número de convenios de la ort, tiene una larga tradición de protección a los derechos individuales y colectivos (y una cultura que brindó una gran legitimidad a las organizaciones obreras), junto a una de las legislaciones más rígidas en la materia pero que, a la vez, presenta severos problemas de incumplimiento. No obstante, ese obstáculo no se resolverá de manera exclusiva fortaleciendo global o regionalmente los mecanismos destinados a hacer efectiva la protección laboral, en tanto que se requiere simultáneamente la reforma interna de la legislación que cierre el paso a la discrecionalidad estatal en la determinación del alcance real de dicha protección.<sup>25</sup>

Aunque aquí no haré una exhaustiva explicación de este argumento,<sup>26</sup> cabe advertir que la legislación laboral mexicana —como otras adoptadas en diversos países de América Latina con Estados fuertemente intervencionistas— contiene en sí misma los mecanismos destinados a flexibilizar su aplicación y adaptarla a los requerimientos del capital. Desde la integración tripartita de los tribunales laborales (dependientes del Poder Ejecutivo), hasta el enorme poder de intervención gubernamental en el proceso organizativo y reivindicativo son recursos que permiten esa discrecionalidad gubernamental, así como el control de los instrumentos de acción colectiva que pudiesen poner en peligro los intereses de las empresas. Así, en este caso, resultaría completamente insuficiente crear mecanismos supranacionales que aseguraran el cumplimiento de una legislación con tales márgenes para la discrecionalidad estatal. Muy al contrario, habría que promover previamente una reforma legal que restringiera y garantizara, por lo menos, la plena vigencia del Estado de derecho y la autonomía organizativa en el mundo laboral.<sup>27</sup>

Estas consideraciones permiten llamar la atención acerca del muy extendido supuesto de que las violaciones a los derechos laborales provienen esencialmente de las empresas, en tanto que el papel de los gobiernos es exclusivamente aplicar las leyes. Si bien esto puede

<sup>25</sup> Bensusán, *El modelo mexicano...*

<sup>26</sup> Las características del modelo mexicano de regulación laboral se encuentran en *ibid.*

<sup>27</sup> Un análisis de las exigencias de una reforma laboral en México, considerando los nuevos escenarios políticos y económicos así como las principales posiciones de los actores sociales y políticos junto a la viabilidad de la misma, se encuentra en *ibid.*

ser cierto en países con modelos de regulación típicamente liberales, no ocurre así en el caso de aquéllos con modelos estatistas y protectionistas, en los cuales el gobierno tiene un papel mayor en el terreno de las relaciones laborales. Esos espacios de intervención pueden ponerse al servicio de la protección de los derechos de los trabajadores, pero también, como ocurrió durante los procesos de ajuste y reestructuración neoliberal, se utilizarían para garantizar la ejecución de las estrategias empresariales destinadas a aumentar la competitividad, sustentadas precisamente en el abatimiento de los costos laborales. Por ello, en estos casos la responsabilidad de los gobiernos en dicho abatimiento no se limita a una insuficiente vigilancia del cumplimiento de la legislación por parte de las empresas (lo que se debería, por ejemplo, a la insuficiencia de los recursos destinados a la inspección del trabajo o a los tribunales laborales), ya que desempeñan un papel activo para favorecer los intereses del capital.

Sin duda, una reforma armonizadora que garantice en todos los países vinculados por el comercio condiciones institucionales semejantes para frenar esas estrategias es una meta mucho más compleja y difícil de lograr que la del fortalecimiento de los mecanismos destinados a aumentar su efectividad, sobre todo si se pretende que esa armonización avance por la vía de los acuerdos comerciales. Por tal motivo, y sin que se trate de un pretexto encubierto bajo el principio de la soberanía de cada país, debe insistirse en la conveniencia de promover, paralela a los esfuerzos de regulación global y regional, las reformas laborales nacionales necesarias a partir de diagnósticos y propuestas elaborados por los actores sociales y políticos interesados en el cambio, junto a los especialistas de cada país. Se trata también de una meta y un camino llenos de obstáculos para la dificultad de forjar internamente los consensos necesarios para un cambio institucional de tal envergadura, pero difícilmente puede esperarse que los déficit internos se resuelvan exclusivamente para la presión internacional. Todo lo opuesto, al igual que sucedió con los procesos de democratización en los años ochenta, los factores externos —como las cláusulas sociales— pueden jugar su papel, siempre que internamente se den ciertas condiciones para que las aprovechen los actores nacionales que luchan para dejar atrás el autoritarismo y conseguir un reparto equitativo de los costos y beneficios de la globalización.

Esto no significa abandonar la expectativa de la armonización regional o global de los estándares laborales, sino subrayar que para hacerla posible los protagonistas y promotores de las reformas nacionales tienen que incluir en el diseño de un nuevo orden laboral requisitos y exigencias derivados de una agenda legislativa común, discutida con las contrapartes de los demás países vinculados por acuerdos comerciales. En suma, de lo que se trata es de ir avanzado a nivel nacional a través de la creación de coaliciones de intereses favorables al cambio, por ejemplo, entre los sindicatos independientes y los partidos políticos dispuestos a poner fin a los arreglos corporativos-estatistas y comprometerse en la reorientación de las estrategias de competitividad, aumentando la legitimidad y la viabilidad del mismo y preparar el terreno para una futura armonización por la vía comercial. En ese sentido, resulta fundamental lograr que lleguen al gobierno partidos políticos interesados en proponer alternativas al modelo de globalización neoliberal y que logren influir en los organismos financieros internacionales, con el fin de aplicar el campo de los beneficiarios de la liberalización comercial.

En cambio, si volvemos al ejemplo de México, resultaría prácticamente imposible por diversas razones conseguir que el Congreso (con una composición plural y sin que ningún partido tenga la hegemonía) aprobara una reforma laboral propuesta por un grupo de expertos o por cualquier otro órgano (con participación de funcionarios de la Secretaría del Trabajo o sin ella), aun cuando se tratara de una condición *sine qua non* para lograr la incorporación del país a un acuerdo comercial.

Sobre esto conviene señalar el escaso espacio dedicado hasta ahora en la agenda política y social mexicana —salvo muy contadas excepciones, como en el caso de la agenda de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)— a los temas de la regulación global de los estándares laborales, e incluso a la reforma interna de las instituciones en la materia. Esto ocurre a pesar de que los dos partidos de oposición que reunieron entre 1977-2000 la mayoría en la Cámara de Diputados cuentan con proyectos de reforma que modifican por completo el viejo modelo de regulación, y aspiran a ampliar la vigencia del Estado de derecho y poner fin al viejo corporativismo. Por ende, es fundamental insistir en la necesidad de fortalecer las

organizaciones sociales (sindicatos independientes y otras formas organizativas, como la RMALC) capaces de llevar adelante este debate y presionar a los actores políticos para alcanzar una definición más precisa respecto de su compromiso con la adopción de acuerdos comerciales alternos que coloquen en primer término los objetivos sociales del desarrollo.

*El peso de las presiones externas a favor de la legalidad  
y las exigencias de la competitividad*

A pesar del escaso perfil de las regulaciones contenidas en el ACLAN, el caso mexicano muestra también el creciente peso de las presiones externas, a favor de una mayor transparencia y efectividad en el cumplimiento de los derechos de los trabajadores, a medida que el país abrió su economía al comercio regional y global. En efecto, antiguas recomendaciones de la OIT sobre las violaciones a la libertad sindical —sin consecuencia alguna durante décadas— finalmente atendieron y dieron contenido a recientes sentencias de la Suprema Corte de Justicia, referentes a la anticonstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que restringen los derechos colectivos. Aunque este resultado se debe también a la mayor independencia del más alto tribunal frente al Poder Ejecutivo (principal beneficiario de las restricciones a la libertad sindical de los trabajadores del Estado), gracias a las reformas al Poder Judicial, en 1994, no puede omitirse el reconocimiento del mayor valor que hoy se asigna en el país al respeto de los convenios internacionales, todo lo cual creó un ambiente más sensible a las opiniones externas acerca del avance en la atención de los derechos humanos, la transición a la democracia y el cumplimiento de las normas laborales.

El ACLAN, aun con sus insuficiencias, permitió ventilar y llevar a los medios de opinión pública aspectos relativos al derecho a la organización —como la ausencia de garantías democráticas en los recuentos y la generalización de los sindicatos de “membrete” y los contratos de protección—, que hasta hace poco eran sólo del conocimiento de los especialistas y de los afectados. Las autoridades laborales inclu-

so han tenido que dar muchos rodeos para justificar esta situación ante audiencias públicas con amplia presencia de sectores impugnadores del corporativismo mexicano (del país y del exterior), lo cual ha servido para minar la legitimidad de estos arreglos, aunque aún subsistan respaldados ampliamente por una legislación arcaica.<sup>28</sup> Además, las exigencias de mayor transparencia en los registros sindicales y de la contratación colectiva se tradujeron en acuerdos tri-laterales en el marco del ACLAN, en los que la Secretaría del Trabajo se comprometió a dar a conocer estos registros, como lo ha hecho en materia de sindicatos desde 1998, y promover el voto secreto en los recuentos.<sup>29</sup>

Empero, los resultados de estas experiencias han sido magros porque este mayor impacto de las presiones externas se contrarresta por el interés gubernamental en atraer la inversión extranjera y aumentar la competitividad en el marco de las oportunidades abiertas por el libre comercio. De ahí que la reestructuración neoliberal se haya acompañado en la práctica de la proliferación de los mecanismos de simulación organizativa —como los “sindicatos de membrete” y los “contratos de protección”— y de la acentuación del control sobre el sindicalismo, destinados a evitar que el ejercicio pleno de los derechos colectivos se traduzca en un poder de movilización y negociación capaz de detener las estrategias orientadas a combinar el incremento de la productividad con bajos salarios. Ya sea en el sector de la industria maquiladora, como en otros esenciales para el modelo exportador, como es el caso del automotriz, se confirman estas tendencias.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Un análisis de las denuncias por violaciones a los derechos de los trabajadores en México, en el marco del ACLAN, se encuentra en Bodil Daamgard, “Cooperación laboral en América del Norte a finales de los noventa”, *El Cotidiano* 94 (marzo-abril de 1999).

<sup>29</sup> Véase la justificación de estos acuerdos por parte del subsecretario del Trabajo mexicano, Javier Moctezuma Barragán, en atención a los compromisos previos alcanzados entre empresarios y sindicatos en el marco del Diálogo por una nueva cultura laboral para aumentar la transparencia en el mundo del trabajo, *La Jornada*, 6 de junio de 2000, sección “Cartas al lector”.

<sup>30</sup> Véase Jorge Carrillo y Kathryn Kopinak, “Condiciones de trabajo y relaciones laborales en la maquila”, en Enrique de la Garza y José Alfonso Bouzas, coords., *Cambio en las relaciones laborales* (México: UAM-UNAM-FAT-Centro de la Solidaridad-AFL-CIO, 1999); Graciela Bensusán y Cristina Bayón, “Estrategias sindicales frente a la reestructuración económica en el sector automotriz de México” (1998, mimeo), y Bensusán y Reygadas, “La situación laboral...”.

*El abatimiento artificial de los salarios y el control sindical*

La experiencia de México muestra la importancia de contar con las instituciones y organizaciones adecuadas para lograr que los incrementos de los empleos y de la productividad se traduzcan en mejoras salariales, borrando las asimetrías con los salarios de Estados Unidos y Canadá. En efecto, diversos estudios prueban que en la industria automotriz y en las empresas maquiladoras, ambas beneficiadas por el TLCAN, los salarios reales han evolucionado a la baja, a pesar del éxito logrado en materia de productividad, e incluso de las ventajas conseguidas por las bruscas devaluaciones del peso en la crisis de diciembre de 1994, a la vez que se mantienen las diferencias con los salarios pagados en Estados Unidos y Canadá.<sup>31</sup>

Esta situación confirma que cuando se dieron márgenes amplios para mejorar los salarios sin afectar la competitividad, la ausencia de organizaciones sindicales independientes capaces de arrancar aumentos salariales reales, a cambio de compromisos con los retos productivos, el enorme poder de las asociaciones de empresas maquiladoras y la injerencia del Estado en la determinación de los salarios (a través de la fijación de los incrementos a los salarios mínimos) constituyen algunos de los factores que impiden el establecimiento de un vínculo apropiado entre la productividad y los salarios.<sup>32</sup>

Sobre esto cabe observar que la Constitución mexicana incluye una precisa definición del concepto de salario mínimo (artículo 123), la cual considera las necesidades materiales y de otro tipo del trabajador y su familia, encaminada a proteger su satisfacción, independientemente de lo que ocurra con las variables macroeconómicas. No obstante, durante las dos últimas décadas se violó sistemáticamente, en el contexto del proceso de ajuste y adopción de un nuevo modelo de desarrollo despreocupado del consumo interno. Así, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, con base en los señalamientos de los pactos económicos tripartitas negociados desde 1987, fijó incrementos por debajo del índice inflacionario real, provocando una

<sup>31</sup> Carrillo y Kopinak, "Condiciones de trabajo..."; Bensusán y Bayón, "Estrategias sindicales..." y Bensusán y Reygadas, "La situación laboral...".

<sup>32</sup> Bensusán y Reygadas, "La situación laboral...".

pérdida del poder adquisitivo cercana a 80 por ciento y, con ello, la imposibilidad de que los trabajadores mexicanos atiendan sus necesidades básicas. Debe considerarse también que estos porcentajes se aplicaron como topes en las revisiones salariales contractuales hasta hace muy poco, lo que reveló la pérdida de poder de negociación del sindicalismo dominante. Un dato que ilustra este proceso es que, mientras en 1984 la diferencia entre los salarios de sindicalizados y no sindicalizados era de 40 por ciento, ésta había prácticamente desaparecido diez años más tarde.<sup>33</sup>

Sin ahondar en el análisis de estos factores, nuestra intención se limita aquí a llamar la atención acerca de la necesidad de identificar y estudiar mejor situaciones como la descrita, mismas que conducen a que las asimetrías laborales (por ejemplo, entre los salarios de Estados Unidos y México) no respondan siempre a los diferenciales de productividad o a las reglas del mercado, sino a la falta del poder sindical necesario para tener ventajas del éxito alcanzado por las empresas.<sup>34</sup> Así, aunque en la actualidad la productividad promedio de la economía en ambos países muestre todavía diferencias significativas, se debe comparar este indicador en el ámbito de la industria manufacturera en sus diversas ramas, para valorar si guarda relación o no con los salarios que se pagan a los respectivos trabajadores, y medir la manera más precisa las asimetrías, lo que permitiría establecer metas orientadas a su eliminación gradual.

## CONCLUSIONES

Esta somera revisión de los principales problemas para impulsar las cláusulas sociales, encaminadas a vincular de manera estrecha el cumplimiento de estándares laborales básicos y el mejoramiento de las condiciones de trabajo con el comercio global y regional, revela la importancia de elaborar una agenda enfocada en la superación de

<sup>33</sup> OCDE, *Estudios económicos...*

<sup>34</sup> Las asimetrías salariales incluso se habrían acentuado durante los años en que se negoció y estuvo en vigor el TLCAN: así, entre 1990-1997 el salario manufacturero por hora pasó de representar en México 11 por ciento del estadounidense a sólo 9 por ciento. Véase Carrillo y Kopinak, "Condiciones de trabajo...", 133.

algunas deficiencias de las propuestas disponibles. Como se argumentó, estas últimas se refieren a la insuficiente consideración de la viabilidad de esta meta y del diseño de las estrategias políticas encaminadas a hacerla efectiva, terreno en el que aún queda mucho por recorrer. En este sentido, puesto que la globalización y la integración económicas avanzan sin necesidad de acuerdos comerciales, las posiciones de rechazo o bloqueo de estos acuerdos son inútiles para mejorar los estándares laborales en los países donde son violados con la intención de atraer las inversiones.

Si se observa que el avance de las propuestas dirigidas a lograr la armonización de los derechos de los trabajadores en los países vinculados por acuerdos comerciales será necesariamente lento, puesto que suponen en el mediano y largo plazo cambios profundos en la institucionalidad de estos países, se ha señalado aquí la importancia de preparar el terreno mediante esfuerzos sistemáticos de investigación comparativa que permitieran concretar y especificar mucho más la agenda. Esto significa adelantar parte del trabajo de los órganos de supervisión supranacionales, midiendo el posible impacto de la adopción de las cláusulas sociales, por lo que de antemano se sabría cuántos países tendrían un ingreso o permanencia condicionada en los acuerdos comerciales, así como qué tan viable resultaría la reforma de las legislaciones nacionales o su cumplimiento efectivo, según el caso, dentro de un periodo determinado.

Independientemente de estos esfuerzos de investigación, el principal foco de atención debe quedar al frente de una estrategia política capaz de lograr una amplia promoción y respaldo a las propuestas que vinculan el comercio internacional a los estándares laborales, pues en la actualidad no existe una comprensión de la problemática involucrada en las mismas en la mayoría de los países en desarrollo. Por ello, las tareas de difusión resultan fundamentales, aunque queden pendientes algunas de las interrogantes planteadas acerca de los mecanismos operativos de las cláusulas sociales, y deberían dirigirse tanto a los que puedan convertirse en sus impulsores, como a sectores más amplios de la sociedad, los cuales deben participar en la tarea de precisar sus alcances y efectos.

Sin lugar a dudas, tanto las cláusulas sociales como la adopción de códigos de conducta que impongan mínimas protecciones a los

trabajadores en las empresas transnacionales y en sus proveedoras —muchas de éstas ubicadas en los países en desarrollo— son instrumentos capaces de influir en el nivel y las características de los estándares laborales. Empero, queremos insistir en la necesidad de pensar en esta meta articulando diferentes niveles de regulación (nacional, sectorial, regional y global), de tal manera que se logre no sólo una mayor efectividad, sino también una mayor calidad en las reglas que se adopten para evitar la exclusión de los trabajadores de los beneficios del desarrollo. De ahí que no puede dejarse de lado la importancia de contar en todos y cada uno de esos niveles con las alianzas sociales y políticas capaces de empujar hacia la construcción de un modelo económico alternativo, para lo cual el fortalecimiento, la renovación de las instituciones, las organizaciones y las políticas laborales seguirán siendo un recurso fundamental.