

ACTIVIDADES DE LA O. I. T.

COMERCIO INTERNACIONAL Y EMPLEO: MISIÓN DE LA OIT
(Alocución del director general de la OIT, señor F. Blanchard)

En un importante Seminario internacional que acaba de celebrarse en Ginebra sobre las «Relaciones Norte-Sur», sin duda una de las ponencias más importantes por su profundidad y novedad fue presentada por el Director general de la OIT, señor Francis Blanchard. A continuación ofrecemos las grandes líneas de este estudio.

Comenzó el director general de la OIT refiriéndose al procedimiento didáctico que, desde hace tiempo, viene imperando, a saber: «el oponer lo económico a lo social». Se trata de un procedimiento simple de exposición, pero que desnaturaliza grandemente la realidad de las cosas. Lo económico y lo social no son sino dos aspectos de un mismo objeto y el carácter falacioso de la distinción y hasta de la oposición se muestra evidente en el campo del *comercio internacional*. En efecto, tras el intercambio de los bienes y servicios son horas de trabajo las que se intercambian.

Esta realidad explica que se hayan manifestado muy pronto en la OIT preocupaciones en materia de empleo y muy especialmente de la relación de éste con los intercambios internacionales. Desde sus orígenes, la OIT se ha preocupado de la armonización internacional de las condiciones de trabajo y de la generalización del progreso social. Uno de sus principales objetivos ha consistido en evitar que una concurrencia internacional, fundada sobre la explotación sin escrúpulo de los trabajadores en los países en que éstos no están organizados o están faltos de defensa, tenga como resultado un verdadero «dumping social» generador de desempleo en los países que tienen una legislación social avanzada. Ahí radica, en parte esencial, el origen de la legislación internacional del trabajo.

A juicio del Director general de la OIT, el problema es de la más viva actualidad en nuestro tiempo, en el que el establecimiento de un nuevo orden económico internacional constituye una de nuestras principales preocupaciones.

He aquí el verdadero *estado de la cuestión*: Hasta 1974 el enfoque que prevalecía, y que fue respaldado por la «Segunda estrategia internacional de desarrollo» de las Naciones Unidas, buscaba la solución de los problemas de desarrollo del Tercer Mundo en una serie de medidas por lo general accesorias en materia de comercio, transferencias financieras, transferencias de tecnología, etc., destinadas a asegurar a los países del Tercer Mundo una parte más amplia en las ventajas económicas originadas por la expansión de los países industrializados; pero esto en el marco del sistema institucional existente. En contraposición, el concepto de nuevo orden internacional estriba en la voluntad deliberada de transformar el cuadro institucional que rige las relaciones económicas internacionales.

Este paso a un enfoque sensiblemente más radical se justifica, en opinión de sus promotores, por el hecho de que durante el decenio pasado los progresos económicos del Tercer Mundo, a pesar de haber sido notables, han sido insuficientes, y la participación tanto cuantitativa como cualitativa de estos países en los intercambios internacionales no ha mejorado su situación. En particular, la parte del Tercer Mundo en la producción y exportación de productos manufacturados —generadores de plusvalías importantes y de empleos particularmente productivos— no representa sino proporciones muy débiles de la producción y de los intercambios internacionales. Con más de la mitad de la población mundial, los países del Tercer Mundo sólo producen actualmente el 9 por 100 de la producción manufacturera mundial y sólo contribuyen en un 7,5 por 100 a las exportaciones mundiales de productos manufacturados. En contraposición, los países de economía de mercado continúan siendo la fuente del 80 por 100 de las exportaciones de estos productos manufacturados.

A la vista de estas cifras, parecería que existe un margen considerable para el desarrollo de exportaciones manufactureras en los países en vías de desarrollo.

De hecho no solamente son lentos los progresos, sino que se observa una tendencia a reducir por medio de diversas medidas las posibilidades del Tercer Mundo para participar en la medida que le corresponde en el comercio mundial de productos manufacturados.

Los motivos de estos frenos y lentitudes son numerosos. Desde 1974, la inflación, la crisis de energía, los desequilibrios de la balanza de pagos que sufren numerosos países y, finalmente, la depresión generalizada, mueven a los

países industrializados a resolver sus dificultades internas antes que ocuparse de los países del Tercer Mundo. Especialmente el desempleo, que reviste proporciones alarmantes en el Norte también, a veces del orden del 6 por 100 de la población activa, llegando a veces hasta el 10 por 100, pesa considerablemente sobre las decisiones políticas de los gobiernos, algunos de los cuales, en el Norte, dudan en lanzarse a cambios de estructura.

Mientras tanto, en el Sur, los pueblos y los dirigentes se impacientan ante la lentitud del crecimiento y hasta de la regresión del nivel de vida, ya de por sí dramáticamente bajo. ¿Se sabe, por ejemplo, que en los países de renta baja (no exportadores de petróleo) de las regiones de Africa al sur del Sahara la tasa de crecimiento anual de la renta por cabeza no ha sido sino del orden del 0,2 por 100 entre 1970 y 1980, y que solamente ha sido del orden del 0,9 por 100 en el conjunto de países de renta baja? ¡Qué de miserias se esconden en estas cifras!

Y si nada se ha hecho hasta ahora, las perspectivas a un cierto término son más sombrías. De aquí a fin de siglo podemos esperar que la población activa aumente al ritmo de 2,5 por 100 anual en los países del Tercer Mundo, mientras que la media mundial no es sino del orden del 1,8 por 100. ¿Cómo proporcionar trabajo productivo a todos estos hombres y mujeres cuando ya en nuestros días (excluida China) en los países en vías de desarrollo hay 455 millones de trabajadores desempleados o subempleados?

¿De dónde viene —se pregunta el director general de la OIT— esta reticencia y estos temores en el Norte a pasar a la acción y a un cambio efectivo?

Las reticencias las ve el director general en *dos órdenes diferentes de consideraciones*:

En primer lugar, el miedo de que la concurrencia entre los países del Norte y del Sur no sea «leal» y que los bajos niveles de vida en el Sur creen una nueva división internacional del trabajo.

En segundo lugar, el miedo de que, incluso en el marco de una concurrencia legítima, la realización rápida de un nuevo orden económico internacional se traduzca, al menos a corto plazo, por una simple redistribución de un empleo ya reducido por la presión económica en beneficio del Sur y en detrimento del Norte.

El Director general de la OIT respondió a continuación a estos dos temores del Norte añadiendo en sus dos respuestas la contribución que la OIT consideraba poder aportar a la solución de estos graves problemas:

a) *Temores de una «concurrència desleal»*

El temor de una «concurrència desleal» por parte de los países de bajo nivel de vida y de bajo nivel de salarios es quizá la más extendida y constituye una preocupación común de empleadores y trabajadores.

Sobre esta cuestión de la legitimidad de la concurrencia, la posición de la OIT es bien clara. Fue así enunciada en la Conferencia Mundial del Empleo en julio de 1976: «La competitividad de los nuevos productos importados de los países en vías de desarrollo no debería ser obtenida en detrimento de las condiciones de vida equitativas de su mano de obra.» Bajo esta reserva de la existencia de condiciones de vida equitativas, el principio de la concurrencia internacional es aceptado incluso por las categorías más vulnerables: los trabajadores.

El Norte no debe oponerse sistemáticamente a una concurrencia del Sur, fundada en la existencia y permanencia de niveles salariales más débiles. Otra cosa sería si pudiera denunciarse en estos bajos niveles de salarios el resultado de prácticas anormales tendentes a la explotación de las masas laboriosas. Las organizaciones de trabajadores son muy conscientes de esta distinción. Favorables a la liberalización del comercio en general, estas organizaciones adoptan una posición bien distinta cuando suponen que en los países en desarrollo se mantienen los costos artificialmente bajos mediante el pago de salarios bajísimos que no se justifican, horarios laborables excesivos, recurso a la mano de obra infantil (según las estadísticas de la OIT, 52 millones en el mundo), por lo general mal pagada. Para hacer frente a esta situación, los dirigentes de la Confederación Internacional de Sindicatos Libres (CISL) han propuesto la inclusión de una «cláusula social» en los acuerdos comerciales tendente a prohibir la discriminación, el trabajo de los niños, el trabajo forzoso; impondría, asimismo, condiciones de trabajo convenientes, el derecho a la libertad de asociación y medidas relativas a la seguridad e higiene del trabajo.

El importante papel que puede desempeñar la OIT a este respecto es evidente.

— por su tripartismo y ser lugar de encuentro y reuniones internacionales; así, por ejemplo, en la «segunda reunión técnica tripartita para la industria del vestido» se ha tratado especialmente la cuestión de las «consecuencias de la evolución del comercio internacional sobre el empleo en la industria del vestido»;

— por sus normas internacionales del trabajo (convenios y recomendaciones), que pueden ser consideradas como el instrumento fundamental para

eliminar la «concurrancia desleal» o el «dumping social» y constituyen sin duda el mejor motor del progreso social.

— por su asistencia a los países para que puedan acomodar su legislación nacional a las normas internacionales del trabajo.

— por sus sistemas de supervisión del cumplimiento de las normas.

b) *Temores de que, incluso en ausencia de una concurrencia desleal, una nueva distribución internacional del trabajo se traduzca por una simple «transferencia de empleos» del Norte hacia el Sur, es decir, por una clara pérdida de empleos para los países del Norte*

La idea a veces falsamente admitida de que lo que se gana en el Norte se pierde en el Sur, y viceversa, no es acertada. A esta concepción conflictiva hay que oponer la de «convergencia de intereses» entre el Norte y el Sur, convergencia resultante de la interdependencia de sus economías y de la racionalización de las actividades de producción originada por las posibilidades de intercambio más amplias. Esto entrañaría una multiplicación de actividades generadora de más producción y de más beneficios, que ambas partes podrían repartirse.

Observemos, en primer lugar, el hecho de que los países en desarrollo han realizado una importante penetración en los mercados del Sur. Numerosos estudios se han llevado a cabo sobre las consecuencias de esta penetración. Uno de ellos, hecho por la OIT, nos lleva a las siguientes claras conclusiones. En 1976, en el Norte, 2,4 millones de empleos dependían directamente de las exportaciones hacia el Sur, mientras que sólo 850.000 empleos podían considerarse como perdidos como consecuencia de las importaciones provenientes del Sur. Así, la ganancia neta para el Norte ha sido del orden de un millón y medio de empleos.

La conclusión del director general de la OIT es bien clara: «Los temores de que aumente el desempleo en el Norte como consecuencia de la apertura de fronteras a los productos procedentes del Sur son infundados.» Tanto los estudios de la OIT como otros llevados a cabo en países de Europa nos llevan a la misma conclusión: «El Norte es el mayormente interesado en suprimir gradualmente los obstáculos al comercio del Tercer Mundo.»

Esto no quiere decir que una tal liberalización no plantee problemas tanto en el Norte como en el Sur. Y aquí de nuevo la OIT está llamada a desempeñar un papel eminente en la solución de los mismos.

En el Norte, el problema principal consistirá en «la adaptación de las economías de los países industrializados» al aumento de las exportaciones provenientes del Sur.

En el Sur conviene que los países adquieran plenamente *el dominio de su desarrollo*, por oposición a una situación en la que responderían pasivamente a las orientaciones del momento de la oferta y la demanda internacional.

Aquí también la misión de la OIT es capital, al prestarles asistencia para lograr el citado *dominio de su propio desarrollo*, mediante sus conocidos programas de cooperación técnica. Sin entrar en detalles, es precisamente en los siguientes campos técnicos en los que la colaboración de la OIT contribuye de la manera más eficaz a la realización de este objetivo:

- formación de los trabajadores y de personal directivo de las empresas, para la cual la OIT ha creado en diversas regiones del mundo centros activos y dinámicos que apoyan su acción a escala nacional;

- desarrollo y transferencia de tecnologías adaptadas a las condiciones propias de los países en vías de desarrollo;

- mejora de las condiciones de trabajo;

- planificación y políticas de empleo, lucha contra el paro, por medio del desarrollo de todo el aparato de producción industrial, el desarrollo rural, la promoción de pequeñas industrias.

A través de estas actividades de cooperación técnica, y en el centro del actual debate, es sobre todo el *factor humano*, en el proceso de desarrollo, el que está en causa. Sería un gravísimo error —a juicio del señor Blanchard— ignorar esta verdad y ocultarla con las estadísticas de producción, intercambios y flujos financieros.

«La misión y el orgullo de la OIT —terminó así su alocución el director general—, que por otra parte constituyen su verdadero mandato, es velar porque sea sobre el hombre, sobre el hombre liberado, sobre el que repose la construcción de la ciudad del mañana.»

C. FERNÁNDEZ