

## Ética cosmopolita y normas laborales internacionales

DAMIÁN SALCEDO MEGALES\*

**Resumen:** La ética cosmopolita considera que tenemos un deber fundamental de mejorar las condiciones sociales para el desarrollo humano. Pero eso la enfrenta a un difícil problema de acción colectiva. La solución tradicional en el ámbito de la política nacional consiste en apelar a una autoridad central: la del Estado. En el ámbito de la política internacional, se está produciendo un consenso a favor de una solución del mismo tipo que se conoce como «gobernanza global». Ahora bien, la propuesta de Fung, O'Rourke y Sabel para mejorar las normas laborales internacionales contiene una respuesta diferente: una solución «descentralizada» para el problema de acción colectiva. Defiendo que esta solución es conceptualmente válida y más congruente con la ética cosmopolita.

**Palabras clave:** cosmopolitismo-acción colectiva-Kant-derechos-globalización.

**Abstract:** Cosmopolitanism holds as fundamental a commitment to promote social conditions of human development. So cosmopolitanism faces a serious problem of collective action. In domestic politics traditional solution is appealing for a central authority —the state. Similarly in international politics a consensus is becoming for a «central» solution termed «global governance». Now the Fung, O'Rourke and Sabel approach of «ratcheting labor standard» suggests an alternative policy response: a «decentralized» solution to the collective action problem. I argue that it is a conceptually valid solution and a more congruous one with cosmopolitan ethics.

**Key words:** cosmopolitanism-collective action-Kant-rights-globalization.

Kant creyó que la humanidad terminaría por desarrollar sus capacidades. La Naturaleza —y el mecanismo de la «sociable insociabilidad»— garantizaba que tal cosa ocurriese. Como el principal obstáculo que él veía a la consecución de este objetivo lo constituía la guerra entre Estados, consideró que la forma en que se pondría fin a la guerra sería por medio de la instauración de relaciones jurídicamente reguladas entre los Estados. En esto consiste el «ideal cosmopolita» que nos legó la Ilustración y durante mucho tiempo la propuesta kantiana ha marcado la discusión sobre el sentido y posibilidad de su realización entre los filósofos (R. R. Aramayo-J. Muguerza-C. Roldán (eds.), 1996; C. R. Beitz, 1979 y 1985; J. Rawls, 1999).

Ahora bien, como quiera que las relaciones entre los Estados y entre las poblaciones son hoy día más complejas de lo que lo eran en los tiempos de Kant —y, ciertamente, irreductibles a un solo factor, ya sea la relación guerra-paz, ya sea la relación opresor-oprimido—, los obstáculos para que la humanidad desarrolle sus plenas capacidades son también mucho más complejos. De forma que

---

Fecha de recepción: 28 septiembre 2002. Fecha de aceptación: 29 enero 2003.

\* Dirección: Universidad de Granada. Facultad de Psicología. Depto. de Filosofía. Campus de Cartuja s/n. 18071 Granada. E-mail: dsalcedo@valnet.es

nuestra agenda ahora contiene también muchos más asuntos, además de el del mantenimiento de la paz —sometida a derecho— entre los Estados. Así, mientras que seguimos considerando que el desarrollo humano es deseable como un fin en sí mismo, ahora también nos preocupa el modo en que es posible aumentar los bienes y servicios de los que dispone la humanidad; o el modo de reducir el crecimiento de la población; o el modo de preservar el medioambiente; o el modo de contribuir al desarrollo de sociedades civiles razonables y democráticas; o, ciertamente también, el modo de promover la estabilidad política mundial. Estos objetivos están en nuestra agenda «ética», porque consideramos que o bien son medios para el fin del desarrollo humano, o bien son parte constitutiva de tal fin.

Creo que cualquier defensor de una «ética cosmopolita» aceptaría la mencionada agenda de objetivos, aun cuando quisiera cambiar su jerarquía o especificar su naturaleza<sup>1</sup>. Sin embargo, es notable que entre los más conspicuos defensores de tal clase de ética cunda la desesperanza y sea habitual el verlos expresar su convicción de que tales objetivos son irrealizables, por más que se considere —o, precisamente, por esa razón— que son parte de un ideal ético que todos tenemos que albergar en nuestro pecho. En este punto quiero mencionar que aquellos objetivos, al menos desde el *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 1990, están en el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y que, en los últimos años, también han sido aceptados por un organismo nada idealista como es el Banco Mundial (J. Stiglitz, 1998; P. Streeten, 1994; J. Wolfensohn, 1999). De modo que quizá podamos empezar a sentirnos más confiados en la posibilidad de realización de nuestros ideales éticos, aunque sólo sea por la causa empírica —señalada por J. Echeverría, 1996— de la transformación que no solamente han sufrido las relaciones internacionales, sino también nuestras conciencias y vidas privadas debido al fenómeno de la globalización.

Para mostrar las posibilidades de realización de los ideales cosmopolitas me ha parecido interesante presentar aquí un debate generado a partir de la propuesta de A. Fung, D. O'Rourke y Ch. Sabel (2001a) para lograr la mejora de las condiciones laborales internacionales<sup>2</sup>. El asunto de las Normas Laborales Internacionales, ciertamente, activa todos los resortes de nuestra sensibilidad moral. En la mayoría de los países en vías de desarrollo, los trabajadores están entre los más pobres y cualquier política que se ponga en marcha para garantizarles condiciones de trabajo y salarios dignos estaría de sobras justificada, fueran cuales fueran nuestras afiliaciones teóricas. Si, además, reparamos en que uno de los grandes objetivos de las Normas Laborales Internacionales consiste en erradicar el trabajo infantil, entonces no creo que haya persona alguna —cualquiera que sea su sensibilidad moral— a la que se le ocurra una objeción. Pero también con el tratamiento de este asunto quiero mostrar qué requiere de nuestra capacidad de pensamiento disciplinado la defensa de un ideal ético que moviliza —como el mejor— tanta sensibilidad.

Siendo este mi objetivo, en primer lugar (sec. 2) trataré de explicar que los obstáculos que impiden mejorar las normas laborales se encuentran —como sucede en tantos otros mercados— en la

---

1 Parto de una noción intuitiva de «ética cosmopolita» en cuyo núcleo estaría la idea de que tenemos deberes hacia todas las personas —no importa en donde se encuentren— en razón de nuestra común humanidad. Pero no discutiré los problemas típicos de teoría ética sobre la naturaleza y justificación de estos deberes. Me centraré en el problema de filosofía política al que nos enfrentamos cuando nos comprometemos con esa idea. Mi esperanza es que, cualquiera que sea la respuesta que nuestra teoría ética dé a aquellas cuestiones, se encuentre aceptable la reflexión política que desarrollo en este artículo.

2 La propuesta de Fung, O'Rourke y Sabel apareció originalmente en *Boston Review* (26 (1), 2001) junto con un cierto número de críticas y una respuesta de sus autores. Muy pronto el conjunto de la polémica apareció recogida en forma de libro —sin cambios significativos— en compilación de J. Cohen y J. Rogers (2001); citamos los textos por esta última edición.

falta de información de una de las partes (realmente, un problema de asimetría de la información). Por ello criticaré un modo erróneo de presentar el problema: aquél que lo ve como una forma de «competencia desleal» entre países en los mercados globalizados (sec. 1). Una vez hecho esto, expondré los objetivos del instrumento propuesto por Fung, O'Rourke y Sabel, mostrando sus posibilidades reales (sec. 3.1). También explicaré los principios y otras características de su propuesta, contrastándolos con los modelos que favorecen sus críticos (sec. 3.2 y 3.3). Terminaré dicha presentación señalando la debilidad más importante, aunque no decisiva, que creo que tiene su propuesta: la confianza que deposita en que el «consumidor ético» pueda crear una demanda favorable a la mejora constante de las condiciones laborales (sec. 3.4). Por último, utilizaré todo lo aprendido de esta discusión para tratar de obtener una respuesta al que quizás sea el problema —o nudo de problemas— más importante de la filosofía política: el que se refiere a la función que ha de cumplir el Estado (sec. 4). Del tratamiento de este problema concluiré que las respuestas a favor del fortalecimiento del Estado no son las únicas posibles —como no lo son las que piden que los mercados sean liberados de regulaciones estatales. Por lo mismo, sostendré que el consenso que se está gestando en torno a la idea de que el único modo de resolver las dificultades del mundo globalizado consiste en dar a los organismos internacionales poderes «cuasi estatales» no es inobjetable. Razones conceptuales y normativas favorecen procedimientos más «descentralizados» como el que proponen Fung, O'Rourke y Sabel para mejorar las condiciones laborales internacionales.

### 1. Una concepción errónea del problema

Tal y como se explica habitualmente el proceso histórico de globalización económica, parecería que el principal problema consiste en que el desarrollo del comercio internacional es el causante de que en los países desarrollados se estén deteriorando las relaciones laborales, en particular las condiciones de empleo y salarios. Se suele señalar que el crecimiento de la exportación de determinados bienes manufacturados en los países en vías de desarrollo —en donde los salarios y las condiciones de empleo son distintas y peores que en los países desarrollados— es la causa de aquellos problemas. Inmediatamente, entonces, se justifica, por un lado, la adopción de medidas proteccionistas y, por otro, la adopción de medidas de presión por parte de los países desarrollados y de los organismos internacionales para que los países en vías de desarrollo igualen sus prestaciones sociales y sus condiciones de empleo a las de los países desarrollados. Con estos argumentos ha arraigado el mito de la «competitividad de los países» (que P. Krugman (1996) ha criticado con acierto; porque, ciertamente, no compiten los países, sino las empresas); y el efecto de la difusión de tal mito ha consistido en que en vez de buscar explicaciones por el lado de los factores que producen el deterioro de la productividad —desde los sistemas impositivos a los modelos educativos—, lo que se hace es culpar a los mercados mundiales y a la «mala» competencia de los países que maltratan a sus trabajadores. Aquí también está sucediendo un fenómeno ya conocido en el resto de los ámbitos sociales: a «nosotros» nos hablamos con el lenguaje racional de la economía; a «ellos» con el lenguaje emotivo de la «moral». No menos notable en todo este embrollo es el hecho de que tal mitología se esté utilizando con la finalidad de hacernos creer que son aceptables políticas laborales que son claramente inaceptables (S. M. Ruesga y cols., 2002. c. 3).

Los países en vías de desarrollo han criticado con razón las exigencias de parte de los países desarrollados de que garanticen —como mínimo— los derechos laborales establecidos por la OIT como un empeño de política proteccionista hipócrita (J. Bhagwati, 1995; T. N. Srinivasan, 1996). Al mismo tiempo que las multinacionales de los países desarrollados se aprovechan de las malas con-

diciones laborales de los países en vías de desarrollo —sin olvidar que en los propios países desarrollados hay bolsas importantes de trabajo «irregular»—, se está pidiendo que «ellos» hagan algo «por nosotros» y eviten la competencia «desleal». Pero, tal y como aparece el problema, más bien se trata de saber qué les estamos haciendo «nosotros» a «ellos» y qué tendríamos que hacer para evitarlo. En esta inversión del planteamiento veo yo un modo de concretar lo que C. Thiebaut (1999) llama las «responsabilidades cosmopolitas». Solo que si verdaderamente lo consideramos una cuestión de responsabilidad, entonces de lo que se trata es de que pasemos de la simple llamada emotiva a ser solidarios al análisis racional de los problemas y de las acciones que requieren. Por consiguiente, lo primero que hay que intentar averiguar es en qué consiste el problema real: ¿por qué se producen las carencias en las condiciones laborales?

## 2. El problema real

Un modelo simple (que tomamos de C. R. McConnell-S. L. Brue, 1995: 342-347) nos ayudará a explicarlo. Consideremos —para centrarnos en un problema concreto— las razones por las que las empresas invierten en la seguridad de sus empleados. ¿Qué beneficios obtiene una empresa de invertir en la protección de riesgos laborales? Aunque no exhaustivos, los siguientes son buenos indicadores de beneficios:

- 1) Los trabajadores aceptan salarios más bajos a cambio de un entorno laboral sano y protegido de accidentes.
- 2) Un lugar seguro de trabajo implica menos interrupciones del proceso productivo.
- 3) Una empresa segura reduce costes de reclutamiento, selección y formación de los empleados.
- 4) La seguridad también mantiene el rendimiento de la inversión en capital humano.
- 5) La reducción de accidentes o bajas laborales reduce —en su caso— las cotizaciones a los programas de seguridad social.

De esto parece que se sigue que las empresas tienen un buen conjunto de razones para mantener un nivel alto de seguridad laboral. Pero, ¿cuál habría de ser el nivel racional para cada empresa? Reparemos en que el coste (marginal) de la seguridad en el trabajo es creciente en la mayoría de las empresas; es decir, para conseguir unidades adicionales de seguridad es necesario aumentar cada vez más los gastos directos, o reducir la producción, o ambas cosas. Cada unidad de seguridad adicional cuesta más que la anterior. Por otra parte, es cierto que la empresa se beneficia de la seguridad laboral por las razones mencionadas antes. Pero, al contrario que los costes de la seguridad, los beneficios (marginales) de la seguridad disminuyen. Esto es, una unidad más de seguridad beneficia menos que la anterior. De forma que, por una simple comparación de costes y beneficios, se llega a una simple regla de decisión: se suministrará unidades adicionales de seguridad mientras el beneficio (marginal) sea superior al coste (marginal). Esto significa que, incluso sin la intervención de una regulación estatal, las empresas pueden ser capaces de proporcionar un nivel eficiente de seguridad laboral. ¿O no? Y eficiente, ¿para quién?

Siguiendo con nuestro modelo simplificado, supongamos que el punto de equilibrio entre costes y beneficios de la inversión en seguridad es eficiente tanto para la empresa como para la sociedad. ¿Qué se requeriría para que hubiera coincidencia entre los dos puntos de vista? Información y evaluación perfecta, ni más ni menos, por parte de los trabajadores. Es decir, solo si los trabajadores están perfectamente informados de los posibles riesgos y evalúan acertadamente la probabilidad de sufrir acci-

dentes o enfermedades, la cantidad de seguridad que oferten los empresarios será igual al nivel necesario para maximizar el bienestar de la sociedad. La razón es simple. El conocimiento de que una empresa es más peligrosa que otra, hace que la primera tenga que pagar una prima adicional para conseguir trabajadores. Pues bien, el coste de esta prima se puede evitar con una inversión adicional en seguridad. Siendo así, el beneficio adicional que obtiene el empresario —por ofrecer una mayor seguridad laboral— es igual al beneficio de la seguridad obtenido desde el punto de vista social.

Ahora bien, ¿y si no se dan las condiciones de información perfecta por parte de los trabajadores? ¿Y si la capacidad de juicio de los trabajadores está «distorsionada» por las condiciones sociales? Por la misma regla, en esas condiciones, las empresas ofrecerán menos seguridad laboral de la socialmente óptima. Supongamos que los trabajadores no conocen los riesgos de trabajar con cierta sustancia química. Entonces, la empresa no tendrá que pagar una prima compensatoria para atraer a los trabajadores. Por tanto, tampoco el coste de invertir en unidades adicionales de seguridad se ve compensado por el beneficio de ahorrarse la prima. Las unidades adicionales de seguridad no reducen los costes salariales, porque el mercado no ha dictado que hay que compensar el riesgo laboral. Esto nos lleva a concluir que, mientras que el punto de equilibrio costes-beneficios es eficiente desde el punto de vista de la empresa, en este caso no lo sea también desde el punto de vista social.

Si este modelo simplificado es capaz de explicar algo, ello consiste en que la capacidad de los actores económicos para obtener beneficios en los intercambios económicos depende de un modo crucial de la información de que dispongan. Y esto es verdad no sólo para las decisiones de empresarios y trabajadores. También lo es para la formación de juicios sociales, ya sean los que hacemos como consumidores cuando nos negamos a comprar productos fabricados en condiciones de discriminación o explotación; ya sean los que debe realizar el Estado para decidir la forma de sus regulaciones, las cuales —recordémoslo— no solo deben proteger derechos básicos, sino también crear incentivos para que las actividades económicas maximicen el bien de los ciudadanos como conjunto.

Ahora bien, no debemos esperar que las empresas ofrezcan sin más la información que necesitan los actores sociales para tomar sus decisiones. Esto también es una cuestión de incentivos. La virtud de la propuesta de Fung, O'Rourke y Sabel para «mejorar gradualmente las normas laborales internacionales» (*Ratcheting Labor Standards*; de ahora en adelante: RLS) estriba en que identifica claramente el problema en estos términos y trata de construir un sistema de incentivos para que las empresas revelen información crucial de dónde y en qué condiciones producen sus productos. Pero, sobre todo, en mi opinión, su propuesta es interesante porque no diseña un instrumento que genere información para una sola clase de actores del proceso económico, privilegiando así a alguno de ellos —ni siquiera al que pudiéramos considerar el más eficaz o el primariamente responsable. En su propuesta, todos los actores tienen su papel y todos pueden encontrar beneficios de participar<sup>3</sup>. Veámoslo con un poco de más detalle.

### 3. La RLS

#### 3.1. Objetivos de la RLS

Los autores constatan ciertos cambios producidos en la organización del trabajo que permitirían tratar de una forma diferente el problema de las condiciones laborales en la economía global, creando posibilidades inéditas para el desarrollo de nuevas formas de regulación y, de ahí, para lograr

3 Cfr. la interesante reflexión ética sobre la necesidad de información en las sociedades complejas como condición del altruismo y la reciprocidad de A. Domènech, 1989: s. VIII.1.

la mejora de las normas laborales (A. Fung-D. O'Rourke-Ch. Sabel, 2001a: 7-10). En primer lugar, se refieren a la creciente descentralización de la producción en redes de varios niveles de cadenas de suministradores, las cuales ya suelen estar extendidas por todo el planeta; y, en segundo lugar, a la reorganización que se ha producido en lo que se suele llamar el «sector informal». Con relación a lo primero, es fácil ver cómo ya casi ningún producto es el resultado de un solo fabricante, sino que en el proceso de fabricación sus componentes provienen de industrias contratadas o subcontratadas que pueden encontrarse en cualquier lugar del mundo. Para muchos, esto es una dificultad, puesto que hace imposible averiguar de quién es la responsabilidad final. Pero lo cierto es que las empresas que finalmente ponen el producto en el mercado con una marca reconocida han logrado supervisar y establecer controles de calidad en toda la red de sus suministradores, cualquiera que sea su posición en la red y estén donde estén. El modo habitual en que estos procesos de control se producen consiste en establecer tablas comparativas de las capacidades de los suministradores para cumplir con criterios de calidad, logísticos y de versatilidad. Hecho esto, a continuación ya es fácil establecer entre ellos una competencia para mejorar su posición en la tabla.

Por otro lado, también es un fenómeno creciente el que una parte de esas redes de subcontratación la constituyan familias que trabajan en sus propias casas con una tecnología artesanal. Esta forma de trabajo es muy opaca a la inspección y a la regulación. Pero aquí también, por la razón misma de estar conectada a una red controlada por las empresas que terminan poniendo el producto en el mercado, esa actividad «informal» está sometida a las mismas exigencias de control de calidad y de competencia que los contratistas «formales». De tal manera que, al final, no hay mucha diferencia entre las normas de organización que rigen en ambos sectores, el formal y el informal.

¿Cómo permiten estos cambios en la organización de la producción que surjan nuevas posibilidades de regulación laboral? Los autores se refieren al modo en que ya algunas regulaciones medioambientales se han introducido a través de los propios procesos de supervisión y control de calidad de las cadenas de suministradores, en donde la presión pública ha hallado el punto vulnerable de las empresas principales (A. Fung-D. O'Rourke-Ch. Sabel, 2001a: 12-14). Los ejemplos que se utilizan de regulaciones estatales de los Estados Unidos muestran el modo en que es posible que las empresas utilicen los procesos de control de calidad del producto para que contengan también procesos de control de la calidad medioambiental. En particular, me parece ilustrativo el caso de la «Ley de reducción de la utilización de sustancias tóxicas» del Estado de Massachusetts, la cual incentiva la mejora de la supervisión de las propias empresas haciendo depender de ella su competitividad. Para ello se anima —no se obliga— a las empresas a establecer planes de reducción de los productos tóxicos. El adoptarlos es, sin embargo, una ventaja competitiva para esas empresas, las cuales se pueden presentar ante los compradores de sus productos como industrias «verdes». Según señalan los autores, se están obteniendo resultados en la reducción de productos tóxicos y en la prevención de riesgos medioambientales mucho mejores que si la ley obligase a realizar los mencionados planes y se hiciera depender su cumplimiento de la amenaza de sanciones.

Este ejemplo es llamativo porque muestra el modo en que la competencia entre empresas puede incentivar el que mejoren gradualmente aspectos que, inicialmente, no están ligados al beneficio empresarial. Pero es llamativo también porque muestra la dependencia de las empresas de los comportamientos de los consumidores. Ciertamente, si los consumidores —probablemente no la generalidad, pero sí importantes grupos de activistas capaces de influirlos en sus decisiones de consumo— no hubieran decidido rechazar los productos de las industrias «sin plan» de reducción de sustancias tóxicas, el mercado no hubiera dado señal alguna a las empresas para invertir en calidad

medioambiental. De forma que estamos ante un caso claro en el que las «preocupaciones morales» de los consumidores presionan hacia equilibrios que, de otro modo, serían difíciles de lograr.

Sin embargo, los autores señalan que los avances que se están realizando en el ámbito medioambiental todavía no son suficientes para configurar un modelo interesante para aplicarlo al ámbito laboral. Aunque ya existe un cierto movimiento de los consumidores que está generando respuestas de las empresas, todavía el tipo de empresas que muestran cierta preocupación se reduce a aquél que tiene una dependencia mayor de su «imagen de marca» —Nike, Adidas, New Balance, Timberland, serían casos típicos. Por otra parte, no existen —y los que existen no están unificados— criterios de control y evaluación para una acreditación que sean creíbles para consumidores y trabajadores. Fung, O'Rourke y Sabel creen, entonces, que hay que dar un salto cualitativo para llevar a cabo una actividad de control y de puesta a disposición del público de la información sobre las condiciones laborales de las empresas a fin de crear incentivos —estatales, sociales y financieros— para que éstas supervisen y mejoren sus propias actividades industriales y las de sus redes de empresas suministradoras. El instrumento esencial, entonces, lo constituiría la creación de un servicio de información de fácil acceso gracias al cual se pudieran identificar claramente los mejores modos de organización —las empresas que tienen altos logros en el ámbito laboral— y comparar su situación con las de otras empresas en situaciones similares. Los autores manifiestan su confianza en que esta infraestructura informativa serviría para dar incentivos a las empresas y para empezar a establecer criterios mínimos de conducta que por competitividad —urgida por la presión social y las regulaciones estatales— terminaría generando una «mejora gradual» de las normas laborales. De aquí el nombre que los autores dan a su propuesta para mejorar gradualmente las normas laborales internacionales: *Ratcheting Labor Standards*.

### 3.2. Los principios de la RLS

Veamos ahora el modo en que habría de funcionar la RLS. Las empresas que operan en los mercados internacionales tendrían que adoptar un código de conducta y participar en un programa de control social. Para ello la empresa seleccionaría una organización —podría ser una empresa auditora o una ONG— que diera esta clase de servicios. Esta organización de supervisión tendría por misión calificar a las empresas por el grado de cumplimiento del código de conducta y por su disponibilidad para corregir los incumplimientos. La organización supervisora informaría de la calificación tanto a la empresa como a una institución de certificación.

A su vez, la organización supervisora daría cuenta a una organización de supervisión de más alto nivel que ejercería funciones de control y de arbitraje sobre dichas organizaciones. Los autores sostienen que tal «super-organización» debería estar constituida por organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, organizaciones no gubernamentales y federaciones internacionales de sindicatos. La realización de estas funciones implicaría que esta organización de control desarrollaría tres actividades fundamentales. En primer lugar, una actividad inspectora de verificación de la integridad de las organizaciones de supervisión. En segundo lugar, una actividad de investigación a fin de garantizar la equiparación de los métodos de control empleados y la comparabilidad de los datos suministrados. Por último, pero muy fundamentalmente, una actividad de información que requeriría la creación de servicios que hicieran llegar a los actores sociales y al público en general los datos recogidos.

Ahora bien, el que la RLS cumpla bien su finalidad de generar incentivos competitivos para las empresas y para las organizaciones de supervisión, depende de que todo el instrumento mantenga máximamente la operación de los siguientes principios (A. Fung-D. O'Rourke-Ch. Sabel, 2001a: 18-25):

- a) *Principio de transparencia.* Todo el instrumento de la RLS está diseñado para que los consumidores, los trabajadores, los activistas y los gobiernos dispongan de la información necesaria para tomar decisiones con seguridad y confianza. Esto significa que parte esencial de este instrumento consiste en la creación de bases de datos que recojan una medición fiable de los logros en los aspectos sociales de las empresas; por ejemplo, su situación y las de las empresas suministradoras, sus niveles salariales, los perfiles de edad de los trabajadores, las condiciones higiénicas y de seguridad, o los impactos medioambientales de sus actividades. También es fundamental que los métodos de control de los logros en los aspectos sociales, los procedimientos empleados para mejorar las condiciones laborales, así como los códigos de conducta y las infracciones, estén a disposición del público. La condición esencial de todo el instrumento consiste en la garantía de plena transparencia de las actividades empresariales que procura a los actores sociales.
- b) *Comparación competitiva.* La transparencia tiene por objetivo mantener la competición de las empresas y organizaciones de supervisión. Tanto unas como otras, tienen un interés en proteger y en construirse una fama de socialmente responsables. Esta competición se alimenta de la presión que ejerce el público y las restantes empresas, las cuales así encuentran un campo de juego abierto en el que medir sus logros en términos de factores sociales. Aquéllas que se queden fuera de este campo de juego, inmediatamente serán sospechosas y la propia competencia las eliminará.
- c) *Mejora constante.* La presión de la comparación competitiva empujará a las empresas y organizaciones de supervisión a desarrollar nuevos métodos de mejora de las condiciones laborales, tanto en sus aspectos sociales en general como en la calidad de sus normas laborales.
- d) *Sanciones.* La RLS está pensada para que los actores sociales puedan desarrollar actividades de presión que introduzcan los incentivos de mercado necesarios: la protesta de los activistas, las conductas de los consumidores, los rechazos de las instituciones de acreditación, etc. Esto implica una interacción acción cívica-empresas. Ahora bien, siendo fundamental, dicha interacción puede ser insuficiente para asegurar los objetivos. De modo que los autores consideran que tendría que reforzarse por medio de la acción de instituciones reguladoras con la autoridad jurídica necesaria para imponer sanciones. No obstante, los autores señalan que el mecanismo habitual que consiste en establecer regulaciones mínimas —cuyo incumplimiento se sanciona— no es el más adecuado en este ámbito. La razón es simple. Las empresas pueden considerar que el coste de las sanciones está compensado por el beneficio que tendrá el dejar de invertir en el cumplimiento de las normas laborales. De forma que un sistema tradicional de regulaciones y sanciones actuaría más como un incentivo para la opacidad y el incumplimiento que para el logro de los objetivos deseables de la mejora de las condiciones laborales. Ésta es la razón por la que los autores defienden un sistema alternativo de sanción social a través de la comparación competitiva que refuerza la operación de los principios de transparencia y de mejora constante<sup>4</sup>.

---

4 Aunque no es una objeción decisiva en contra de la utilización de mecanismos sancionadores —ya sean administrativos, ya sean judiciales— lo que la anterior argumentación muestra es que éstos tendrían que estar integrados en un sistema más amplio de mecanismos sociales que configuren nuevas formas de interacción. Lo mismo se puede decir del papel que podría tener un tribunal «cosmopolita» que juzgase los delitos de las empresas multinacionales; cfr. a este respecto la interesante propuesta de K. T. Jackson, 1998.



La RLS tiene algunos otros aspectos interesantes que se revelan mejor cuando se los trata al hilo de la exposición de las críticas que ha provocado.

### 3.3. Críticas y consideraciones

Fung, O'Rourke y Sabel presentan su propuesta como un modo de mejorar las normas laborales internacionales gradualmente. «Gradualmente» significa que la RLS no trata de determinar unas reglas mínimas sobre las condiciones de trabajo y, luego, pone en manos de los organismos internacionales el que las hagan cumplir en todos los países. Esta estrategia ya se ha demostrado ineficaz y ha sido criticada —probablemente, con razón— por parte de los países en vías de desarrollo como hipócritamente proteccionista. En cambio, lo que nuestros autores proponen es crear un instrumento para la difusión de información y, así, para que comience el debate público a partir de normas mínimas provisionales y dependientes de la situación regional de desarrollo económico:

(...), el propósito general de la RLS consiste en garantizar a los trabajadores el conjunto más amplio y posible, *dentro de su contexto de desarrollo económico*, de normas laborales. Las normas surgen de la comparación entre industrias que estén en situaciones parecidas. Se puede comparar la organización laboral de una industria de Vietnam con otra de Indonesia; pero, en principio, no se podría hacerlo con una de Europa o de Estados Unidos. (A. Fung-D. O'Rourke-Ch. Sabel, 2001a: 6; cursiva de los autores de la cita)

Por consiguiente, en lugar de un criterio uniforme, la RLS trata de generar una situación en la que sean las propias sociedades las que discernan lo que van a considerar aceptable en esta materia y comiencen a cambiar sus modos de organización del trabajo. Las normas laborales no serían, pues, un punto de llegada, sino más bien parte de un proceso de cambio que estaría dirigido a generar conocimiento sobre las realidades diversas —competitivas, pero comparables— y a la utilización de ese conocimiento para mejorar las realidades organizativas a lo largo del tiempo.

Muchos de los críticos de la propuesta de la RLS, aun reconociendo la ineficacia de las estrategias tradicionales, han señalado que sería necesario construir una nueva alianza entre organizaciones no gubernamentales, consumidores y ciudadanos en general, por una parte, y el Estado y los sindicatos, por otra. El objetivo sería conseguir un nuevo consenso social sobre derechos laborales mínimos, el cual habría de fundar la acción de los actores principales: el Estado y las organizaciones de trabajadores<sup>5</sup>. Detrás de esta propuesta se haya el comprensible recelo a fiar la realización de derechos básicos a las presiones sociales y al mercado, renunciando al que hasta ahora se ha considerado el instrumento principal de cualquier política social: la acción de una autoridad central reguladora. Por contra, entonces, lo que proponen no es que las empresas adopten voluntariamente un código de conducta, sino que las normas laborales básicas sean parte del derecho internacional, al mismo tiempo que se dan más poderes a las instituciones internacionales (por ejemplo, la OIT) para que las hagan cumplir (D. Moberg, 2001: 67). Se considera que si uno de los objetivos consiste en evitar la acusación de proteccionismo, la mejor manera de hacerlo es definiendo un conjunto de derechos laborales básicos, cuya validez no dependa de los contextos de desarrollo económico (R. Broad,

5 G. Standing (2001) insiste, particularmente, en dar más poder a las organizaciones de trabajadores; K. Basu (1999 y 2001b), sin embargo, defiende que habría que confiar más en la capacidad reguladora de los Estados y, en particular, en la capacidad de los Estados de los países en vías de desarrollo para acordar entre ellos políticas coordinadas.

2001: 44). Y, ciertamente, la razón que funda esta idea es que hay normas que son legítimas cualquiera que sea su contexto social (D. Moberg, 2001: 66).

Fung, O'Rourke y Sabel (2001b) defienden su propuesta señalando que su punto de partida consiste en la idea de que es un derecho de toda persona el recibir un trato decente como trabajador y que todo el interés de su propuesta radica en que representa una posibilidad real de lograr el reconocimiento universal de los derechos de los trabajadores. Pero consideran que tal cosa no se logrará si partimos de la proclamación de un conjunto básico, uniforme y aplicable a todos los países y empresas de derechos laborales y, después, confiamos a un organismo internacional que vigile su cumplimiento. Al intentarlo, podemos encontrarnos con el mencionado problema de que a las empresas les resulte el cálculo coste-beneficios favorable al incumplimiento de los derechos básicos. O bien —y peor—, podemos encontrarnos con problemas de ambigüedad a la hora de determinar en qué consisten, en una industria específica, reglas básicas de higiene y seguridad. Esto crearía una zona gris de indeterminación en la que sería difícil diferenciar el cumplimiento del incumplimiento; y, por tanto, se crearía un incentivo para que las empresas enmascararan sus prácticas laborales. Por mencionar un caso que no nos es desconocido, una empresa que no quiere que se la acuse de discriminación racial o de género —discriminación que sería fácil de detectar—, podría realizar una política igualitaria reduciendo sus inversiones en higiene y seguridad —más difícil de detectar.

Asimismo, existe ya una amplia literatura en Economía del Desarrollo que muestra que la imposición de reglas no adaptadas al contexto socio-económico particular crea situaciones aún más difíciles para las personas a las que se pretende proteger. Así, K. Basu (1999) ha mostrado que en los países en vías de desarrollo en los que se han intentado aplicar regulaciones sobre el trabajo infantil, ciertamente se ha conseguido sacar a los menores de las industrias; pero al precio de dejar a las familias sin una fuente de ingresos, lo cual ha desembocado en que los menores hayan terminado en la prostitución<sup>6</sup>. Esto indica que nuestra necesidad intelectual de líneas claras y reglas uniformes puede conducir a situaciones desesperadas. En principio, ante este tipo de problemas, el carácter flexible y las comparaciones contextualizadas que conlleva la RLS permiten juzgar favorablemente la posibilidad que tiene dicho instrumento de dar respuestas sensibles. Pero hay un problema más general de efectos colaterales (*spillovers*) que puede ser más difícil de tratar por la propuesta de Fung, O'Rourke y Sabel.

Pensemos en una empresa multinacional que tiene industrias en un país en vías de desarrollo y en las que se trabaja en condiciones miserables y con sueldos de explotación. La empresa, por presiones de los consumidores de su país de origen, se une al programa de la RLS. De forma que inicia inversiones en seguridad e higiene en el trabajo en las industrias del país en vías de desarrollo. Previsiblemente, esta política empresarial desembocará en una reducción de la demanda de trabajo y de las perspectivas de empleo en ese país. Los trabajadores que se queden fuera ahora incrementarán la oferta en sectores de empleo de menos calidad; y, así también, se terminará produciendo una reducción en los salarios y en las condiciones de trabajo en esos sectores. Esto indica que la RLS —como cualquier otro instrumento regulativo— requiere que sea coordinado y complementado con programas económicos y sociales para las personas perjudicadas real o potencialmente por las regulaciones<sup>7</sup>.

---

6 Hay otro problema relacionado con esto que consiste en que es posible que la imposición de una norma laboral —p. e., una legislación sobre el salario mínimo— tenga por efecto el hacer imposible la aplicación de otra norma laboral —p. e. una legislación que impida el trabajo infantil—; cfr. sobre este problema K. Basu, 2000.

7 P. Bardhan (2001) señala estas dificultades y menciona algunos programas sociales coordinados que están teniendo éxito en México, India y Pakistán.

Esto representa una dificultad real. No obstante, por ser un problema al que cualquier intervención reguladora se tendrá que enfrentar, lo que hay que valorar no es si la RLS no provocará esa dificultad, sino si la aborda mejor que los demás mecanismos reguladores<sup>8</sup>. Fung, O'Rourke y Sabel (2001b: 91-93) sostienen que el funcionamiento de los principios de transparencia, comparación competitiva y mejora constante llevaría a una difusión de la mejora de las normas laborales por el conjunto de la economía. El que tal hecho se produzca depende de un modo crucial de la capacidad para detectar efectos colaterales y tratar con los costes de oportunidad. Nuestros autores sostienen que la propia difusión de la información, la variedad de actores sociales que participan en los procesos de debate y la publicidad de los mismos asegurarían que la RLS, efectivamente, detectara y resolviese mejor que otros instrumentos estos problemas y, así también, que precisara mejor los objetivos y recursos necesarios para el diseño de programas sociales compensatorios.

Ahora bien, la necesidad de complementar la acción de la RLS con programas sociales compensatorios implica que aquel «consumidor ético» del país rico que presionó para que la empresa se uniera a la RLS tendrá que estar dispuesto no solo a pagar más por los productos realizados en condiciones laborales mejores; también tendrá que estar dispuesto a financiar —vía impuestos directos o indirectos— los programas sociales coordinados necesarios para realizar aquella actividad compensatoria. Esto representa un problema grave para la RLS que amenaza —como señala Levinson (2001)— con reducirla a «*wishful thinking*». La cuestión podría expresarse de la siguiente manera: para que se mantuviera la presión de la demanda favorable a productos realizados en condiciones laborales dignas, la propia demanda tendría que ser insensible a las variaciones de precio y de renta. Pero, un conocimiento somero de los modelos económicos inmediatamente nos lleva a preguntarnos: ¿bajo qué modelo de comportamiento del consumidor podríamos suponer que esto fuera posible?

### 3.4. La elección racional de un «consumidor ético»

La propuesta de la RLS depende para lograr sus fines de que activistas, organizaciones, instituciones, empresas y los Estados y sindicatos cumplan sus cometidos en la generación de información fiable y de animadores de debates públicos. Pero no olvidemos que todo eso está al servicio —no solo, pero sí en una gran medida— de la creación de comportamientos de consumo que fueren a las empresas a cambiar sus normas laborales. En este sentido, la RLS se puede considerar una propuesta para mejorar nuestra calidad de ciudadanos promoviendo las virtudes de un consumo ético<sup>9</sup>. Ahora bien, una vez que aceptamos como deseable un consumo ético, debemos seguir preguntándonos si la nueva figura que surge, la del «consumidor ético», responde a la cuestión que se nos planteaba al final de la sección anterior: ¿garantiza un «consumidor ético» una demanda sólo sensible a las condiciones éticas de la oferta? Mi respuesta es que difícilmente lo hará.

Por definición, un «consumidor ético» es aquél que solo comprará —por razones de convicción— productos que sepa que provienen de condiciones laborales que no infringen derechos bási-

8 Ya Pigou (1920) señaló que las regulaciones laborales podían provocar descensos en los ingresos familiares; y que, por tanto, había que complementarlas con programas estatales de bienestar para las familias en situación de necesidad. D. Rodrik (1996), quien defiende regulaciones internacionales del comercio con «cláusulas de salvaguardia social», también sostiene que habría que financiar programas para compensar las consecuencias de las sanciones a los países que las incumpliesen.

9 Creo que esta dimensión de la ciudadanía sería bien acogida y fácilmente congruente con la «teoría de ciudadanía social cosmopolita» de A. Cortina (1997) en vista de lo que sostiene sobre el «consumo justo» en A. Cortina, 1999.

cos. Ello significa que sea cual sea el precio de estos productos y que sea cual sea su capacidad adquisitiva —su restricción presupuestaria—, los seguirá comprando. El resultado de esta conducta será que la demanda de mercado —para el conjunto de los «consumidores éticos»— de estos productos será *inelástica* tanto con relación al precio como con relación a la renta.

Ahora bien, consideremos productos de empresas distintas de un mismo sector, en el cual todas ellas garantizan que son producidos en condiciones laborales dignas, ¿bajo qué criterio serán escogidos por los consumidores éticos? Yo no veo otra respuesta que la que señalan los criterios habituales de racionalidad. Por ejemplo, la inversión en seguridad e higiene laboral se traducirá en un aumento de los precios. Bajo los criterios habituales, se elegirá de entre dos productos iguales en otros aspectos, aquél de menor precio. Siendo así, entonces, con seguridad esto devolverá elasticidad a la demanda. De modo que los consumidores comprarán más de un producto que de otro cuando el precio del primero sea menor. Pero, esta situación ya nos devuelve a los modelos normales de la teoría del comportamiento del consumidor basados en los principios de la elección racional. En estos modelos, la predicción general es que la relación entre elasticidad y gasto total consiste en que la reducción de un precio eleva el gasto total si, y solo si, el valor absoluto de la elasticidad (relativa al precio) de la demanda es mayor que 1<sup>10</sup>. Esto implica que también es verdad que el aumento de un precio eleva el ingreso total si, y solo si, el valor absoluto de la elasticidad (relativa al precio) es menor que 1. Ello quiere decir que la repercusión en los precios de los costes de la inversión en la mejora de las condiciones laborales tiene un punto en el que el gasto total alcanzará su valor máximo; más allá de ese punto, el aumento de precios disminuirá el gasto total. Dependiendo, por tanto, de la elasticidad de la demanda, las empresas tienen una limitación mayor o menor en su capacidad para elevar los precios de los productos y, por tanto, de realizar inversiones en condiciones laborales dignas.

Un resultado así no es muy bueno para las pretensiones del modelo del «consumidor ético». En el mejor de los casos, si el coste de la inversión en condiciones laborales dignas fuera igual para todas las industrias de un mismo sector, el efecto de la elevación de los precios sobre la demanda de los «consumidores éticos», mermará su capacidad competitiva —por ejemplo, para atraer recursos financieros— al ver caer sus beneficios. Pero, si no es así —lo cual es más probable—, y los costes varían por razones regionales, entonces la mejor opción para las empresas consistirá en invertir en campañas publicitarias «de lavado de imagen» en lugar de hacerlo en mejorar realmente las condiciones laborales de sus industrias. De modo que la conducta de los «consumidores éticos» no garantizaría el mantenimiento de una presión sobre las empresas favorable a la mejora constante de las condiciones laborales.

Si, como decimos, este resultado que obtenemos del análisis de la elasticidad relativa al precio de la demanda no es muy bueno, todavía puede serlo peor si lo hacemos con relación a la elasticidad relativa a la renta. Señalábamos antes que las mejoras en las condiciones laborales en las industrias habrían de ir acompañadas de programas coordinados para compensar los efectos sociales indeseables que inevitablemente tendrían. Pues bien, eso supondría que el coste de financiación de tales programas tendría que recaer —o bien por medio de impuestos indirectos, o bien por medio de

10 El que el valor absoluto de la elasticidad sea mayor que 1 quiere decir que la variación porcentual de la cantidad es mayor que la que la variación porcentual del precio, de modo que el incremento del gasto derivado de las ventas adicionales siempre es superior a la reducción provocada por la venta de unidades a un precio más bajo. Por lo mismo, si la elasticidad fuera menor que 1, en este caso la reducción del precio provocará también una disminución en el gasto total; cfr. R. H. Frank, 19994: 110 y ss.

impuestos directos— sobre los consumidores. Como quiera que nuestros «consumidores éticos» por definición aceptarían contribuir de este modo a la mejora de las condiciones sociales de los países en vías de desarrollo, esto parece que no representa ningún problema. Notemos, sin embargo, que si el método impositivo fuera el indirecto, de nuevo nos encontraríamos con un aumento de precios de los productos, lo cual tendría las mismas consecuencias sobre el gasto total —mientras la demanda mantuviera su elasticidad normal— que observamos anteriormente. Llegaría un punto en que ya no se podrían elevar más los precios sin que cayera el gasto total.

Si, por el contrario, se acudiera a una imposición fiscal directa para financiar programas sociales, entonces —aunque hay que discutir algunos términos más— incluso la demanda de los «consumidores éticos» podría disminuir. Si estamos ante productos considerados bienes necesarios, la cantidad demandada a un precio dado siempre disminuirá en una proporción menor que la renta; pero si estamos ante productos considerados de lujo, entonces la cantidad disminuirá en una proporción mayor que la de la renta. Incluso si no tenemos en cuenta los reajustes por sustitución en la cesta de la compra que introduciría la restricción presupuestaria inducida por el aumento de la presión fiscal, es bastante previsible que el gasto total en productos —los normales y los realizados en condiciones éticas— disminuya. De modo que tampoco, bajo la perspectiva de la elasticidad relativa a la renta, el modelo del «consumidor ético» parece poder asegurar una presión constantemente favorable a la mejora de las condiciones laborales en los países en vías de desarrollo.

No obstante, lo que estas reflexiones muestran, en mi opinión, no es que la propuesta de la RLS no pueda realizar su propósito, sino que la posibilidad de que tenga éxito no se puede hacer depender de que un único actor social se comporte correctamente. La demanda de los «consumidores éticos» es capaz de poner en marcha la presión necesaria para que las empresas se adhieran a la RLS. Pero no es suficiente para lograr que se mantengan constantemente en ella. Para ello se requiere que los activistas sigan promoviendo el debate público, que los sindicatos presionen en sus negociaciones laborales, que las empresas u organizaciones no gubernamentales de supervisión hagan bien su trabajo, lo mismo que los organismos internacionales y, finalmente, que los Estados —sobre todo en los países en vías de desarrollo— se vuelvan más responsables ante las exigencias de sus poblaciones. Todos han de realizar el papel que se les asigna en esta interacción para que se puedan esperar resultados favorables.

#### **4. ¿Qué podemos aprender de la discusión de la RLS?**

Lo primero que se puede aprender de la discusión sobre la propuesta de Fung, O'Rourke y Sabel de un instrumento para mejorar las condiciones laborales internacionales es que la ética cosmopolita se enfrenta a un problema de enorme envergadura. Lo podemos enunciar en forma de la siguiente pregunta: ¿cómo es posible realizar y mantener un acuerdo internacional sobre normas para el desarrollo humano? Recordemos que Kant respondió a esta pregunta renunciando a hacer políticas las pretensiones de la libertad moral, la cual queda enclaustrada en el ámbito de las intenciones —como libertad «interna» en la terminología de Kant—; él se centra en la posibilidad, fiada a la historia, de un acuerdo político entre Estados en torno a las garantías básicas de tutela de la libertad negativa —la libertad jurídica o «externa», en su terminología. Si hubiera tenido un concepto más amplio de moral, quizá habría podido plantearse como fines políticos la promoción y el desarrollo de las condiciones sociales de la dignidad humana. Si así hubiera sido, seguramente habría encontrado en el orden de las instituciones la respuesta a los problemas que presenta la acción colectiva en esos

ámbitos. Pero su doctrina moral se lo impedía<sup>11</sup>. La ventaja de su respuesta, no obstante, consiste en que el modelo liberal de relaciones internacionales que configura, en virtud de su mínimo contenido ético, resulta más fácil de lograr y de mantener (M. W. Doyle, 1993). La desventaja de la solución kantiana es que, por lo mismo, no da la respuesta que necesita la ética cosmopolita para enfrentarse al problema que le presenta la acción colectiva.

Ciertamente, la ética cosmopolita no puede conformarse con unas relaciones internacionales que solo tutelen la libertad de comercio —bajo el derecho de visita o de hospitalidad en el texto *Sobre la paz perpetua*. Una ética cosmopolita se toma en serio la dignidad de las personas dondequiera que estén y considera que esa dignidad conlleva una exigencia de desarrollo de las condiciones sociales con objeto de hacer posible la realización de la humanidad en cada persona. Las recientes propuestas de la Economía del Desarrollo dan un contenido más concreto a esa exigencia, sosteniendo que se trata de que todas las personas dispongan de una igual capacidad para realizar el tipo de vida que valoren (K. Basu, 2001a; A. Sen, 1999, 2001 y 2002). Esta es la razón de que en la agenda política de la ética cosmopolita se encuentren hoy objetivos más amplios que los del mero asegurar las posibilidades del comercio y la prosperidad internacional, para ocuparse también de los ámbitos de la educación, la salud, el medioambiente o, como hemos visto, el de las condiciones laborales. Es, entonces, cuando se presenta en toda su dimensión el problema de la acción colectiva: ¿cómo es posible lograr y mantener un acuerdo internacional sobre normas básicas en todos y cada uno de esos ámbitos?

Ante la envergadura de este problema, se suele pensar que es imposible de resolver; que la razón de ello reside simplemente en que los agentes son egoístas; y que, por tanto, el problema se resolvería en cuanto dichos agentes se convirtieran en seres morales. Pero esta suposición es errónea. Un problema de acción colectiva se presenta siempre que en una interacción social sea mejor que todos tomen la decisión de cooperar, mientras que es mejor para cada uno tomar la decisión de no cooperar. En una situación de este tipo, todos preferirán el acuerdo —un bien público—, pero nadie estará dispuesto a procurarlo. En las relaciones internacionales, tal situación a menudo reviste la forma de un «superjuego de dilema de prisionero de  $n$  jugadores» en el que a todas las naciones les parece deseable lograr un acuerdo; pero en vista de que para cada una de ellas la mejor alternativa consiste en no contribuir al mismo, ninguna hace nada por colaborar realmente<sup>12</sup>. La triste realidad de los intentos de acuerdo para reducir la caza de ballenas es un buen ejemplo de una interacción de este tipo. Pero lo que aquellos modelos y este ejemplo muestran es la distancia entre resultados sociales y valores individuales; no que los participantes no tengan valores. De modo que el problema a resolver no se encuentra en los agentes que intervienen en la interacción; es la propia estructura de la interacción la que les impide comportarse de acuerdo con sus valores. Por tanto, la solución al problema no se encuentra haciendo más «morales» a los que intervienen en la interacción, sino cambiando la estructura de la interacción.

Los problemas que presenta la acción colectiva son difíciles de abordar. En general, se han intentado dos tipos de soluciones. Las «soluciones internas» tienen muchos adeptos en el ámbito académico, porque implican dejar tal y como vienen dadas las alternativas, las preferencias y las creencias de los actores sociales. Pero, desgraciadamente, para funcionar necesitan introducir supuestos res-

11 Tomo esta interpretación de las tensiones entre moral y política en Kant de N. Bobbio (1960), W. A. Galston (1993) y P. Hassner (1987).

12 Una introducción sencilla a los problemas de la acción colectiva se encuentra en J. Elster, 1989; un análisis muy interesante se encuentra en el clásico de M. Taylor (1987) y en J. Barragán (1997).

trictivos que no es fácil que se den en las realidades de las sociedades complejas<sup>13</sup>. Más exploradas han sido las «soluciones externas» en las que se busca modificar algunos elementos de la estructura de la interacción, ya sean las alternativas, ya sean las preferencias o las creencias de los actores sociales. Típicamente, entre las «soluciones externas» está la del recurso al Estado. A este tipo de solución se la conoce como «centralizada», puesto que pone en manos de un grupo pequeño de personas el poder para establecer las normas y sanciones que, modificando las preferencias y creencias de los actores, facilita la cooperación entre ellos. Hobbes y Hume, con distintos presupuestos, argumentaron en favor de esta solución. Kant la aceptó para resolver el problema de cooperación entre los individuos. Sin embargo, la rechazó para solucionar el mismo problema cuando se presenta entre Estados. Su solución, en este caso, fue del tipo de las «descentralizadas». Preveía que el «estado de naturaleza» en el que se encontraban los Estados se resolvería con la constitución de una Federación de Estados; pero no concluyó de ahí que fuera necesaria también la creación de un Estado mundial. El problema de las «soluciones descentralizadas» es que, a menos que se den combinadas con alguna variedad de «solución interna», son difíciles de mantener. De ahí que Kant dude de texto a texto en presentarnos su Federación como irrealizable, o como fin realizable por un progreso asintótico indefinido, o como fin alcanzable con tan solo que se produzca un acuerdo entre tres Estados.

La estructura comercial internacional que surgió de la Conferencia de Bretton Woods y completaron los sucesivos acuerdos del GATT hasta finales de la década de los 70 se parecía mucho a la solución que indicó Kant: cada país podía diseñar sus propias políticas económicas —en atención a las exigencias de su situación y de su electorado— y lo único que se le pedía era que eliminase gradualmente algunas barreras al comercio internacional y no discriminase a sus socios comerciales. Sin embargo, a lo largo de la década de los 80, debido sobre todo a la liberalización de los flujos de capitales, los países se vieron abocados hacia una mayor integración de las políticas económicas. La consecuencia inmediata fue que de ese modo también se reducía la capacidad para tener una política nacional propia en esas materias. Desde entonces, los retos que ha presentado dicha integración no han hecho más que crecer; y, finalmente, una solución «descentralizada» del tipo de la acordada en Bretton Woods se ha vuelto imposible. Por el contrario, todas las tendencias parecen apuntar a que la solución a adoptar tendría que ser una de tipo más «centralizado» en la que se dotaran de nuevas funciones y capacidades sancionadoras a los organismos internacionales<sup>14</sup>. El problema que yo veo en este tipo de solución es que está generando una especie de consenso que da por supuesto que ni es posible ni deseable otra alternativa que no sea la de la solución «centralizada» —la cual empieza a conocerse con la fea expresión de «gobernanza global» (S. Yusuf-J. E. Stiglitz, 2001). En este punto es en el que la propuesta de Fung, O'Rourke y Sabel hace una contribución extraordinariamente valiosa, al mostrar que las alternativas existen y que el camino hacia un «Estado global» no es inevitable.

---

13 Ejemplo de este tipo de soluciones es el conocido modelo «anarquista» de cooperación de R. Axelrod (1984). F. Ovejero (1989) ha propuesto una solución de este tipo para los problemas ecológicos. No obstante, como la propia literatura sobre estas soluciones ha puesto de manifiesto (M. Taylor, 1987: c. 7), el éxito de tales propuestas depende de que los agentes formen una comunidad con normas cooperativas bien interiorizadas. Pero, en cuanto se presenten disputas sobre la distribución de los beneficios de la cooperación, o cambie la composición de los miembros de la comunidad, o aparezcan desigualdades por razones de estratificación social, será difícil seguir manteniendo la confianza comunitaria y volveremos a los problemas habituales de la acción colectiva; cfr. P. Bardhan (1995) para una discusión de estos problemas aplicada a los países en vía de desarrollo.

Para operar cambios significativos en la estructura de la interacción internacional que permitan que se progrese en los objetivos sociales del desarrollo no son necesarios organismos internacionales —aun cuando se hagan más democráticos— que realicen las funciones habitualmente atribuidas a un Estado nacional. O, al menos, no lo son si su única función ha de consistir en responsabilizar a los Estados del cumplimiento de las normas básicas que se propongan. Incluso, además de innecesarios, podrían ser claramente indeseables, si, como parece ser el caso, normas inflexibles y uniformes aplicadas a entornos socio-económicos muy diversos es más probable que terminen perjudicando las posibilidades de desarrollo de esos países —y perjudicando a los que ya están peor en esos países. Lo que la RLS, por el contrario, hace es poner la responsabilidad sobre los hombros de las empresas, de modo que no se les permita jugar como quieran con las desigualdades económicas existentes entre los países. Para llevarlo a cabo, de lo que se trata es de crear un sistema colectivo de interacción que, a través de la acción ciudadana, genere sanciones sociales. Así, en lo que básicamente consiste la RLS es en un sistema de recogida y difusión de la información sobre la organización del trabajo en las empresas —con sus cadenas de industrias asociadas tanto en el sector formal como en el informal— que sea útil para que los consumidores presionen a favor de productos realizados en condiciones laborales dignas, para que las empresas compitan en el terreno de juego de lo «social, para que los trabajadores negocien sus contratos laborales, para que las sociedades presionen a sus gobiernos en favor de legislaciones exigentes en lo laboral y para que los organismos internacionales velen para que se genere información de buena calidad y llegue por igual a todos los actores sociales. Lo que el modelo «descentralizado» de la RLS muestra, por tanto, es que la estructura de la interacción puede ser modificada con tal de que exista un flujo de información suficiente como para que todos los actores hagan mejores juicios y realicen sus valores. Si, además, no se concibe el funcionamiento de la RLS como proceso que se agota en obtener el reconocimiento de un conjunto mínimo de derechos laborales básicos, sino que más bien se la concibe como un proceso siempre activo dentro del cual los actores pueden ver constantemente mejorados sus resultados, la RLS tiene a su favor un tipo de estabilidad colectiva interna de la que carecen otras soluciones «descentralizadas».

Los problemas de la acción colectiva en el ámbito de las relaciones internacionales son especialmente difíciles. Nuestra experiencia histórica nos lleva a pensar que los mismos instrumentos que han tenido éxito para resolver los problemas de cooperación entre los individuos, también deberían tenerlo cuando se trata de la cooperación entre Estados. Quizás sea, al final, la solución que se adopte. Pero, mientras tanto, podemos considerar otras alternativas que son por lo menos tan satisfactorias desde el punto conceptual y que, además, tienen algunas ventajas desde el punto de vista normativo.

## 5. Conclusiones

Como ha recordado Ch. Lindblom (2001), hay que distinguir dos usos del «mercado». Existe un uso procedimental, según el cual el «mercado» es una herramienta analítica para describir y comprender ciertas interrelaciones sociales y, quizás, también para mejorar nuestra capacidad de predic-

14 Naturalmente, la perdedora de esta nueva estructura de relaciones internacionales será la nación-estado, la cual empieza a desvanecerse en favor de instituciones supranacionales; cfr. D. Rodrik, 2000. Para que, con ella, no empiece también a perder peso el sistema político democrático habría que diseñar de nuevo las instituciones supranacionales de forma que no se parezcan demasiado a las actuales —las cuales están siendo justamente criticadas por la falta de transparencia en sus procedimientos y decisiones y por la ausencia de una responsabilidad más directa por sus actuaciones (K. Basu, 2001b; J. Stiglitz, 2002: c. 9)— y, así también, para que su autoridad responda a los criterios habituales de legitimidad democrática.



ción social. Pero hay otro uso en el que «mercado» se refiere a un modo entre otros de organizar algunas de nuestras relaciones sociales; en este sentido, se trata de una institución entre otras que regula dichas interacciones. El primer uso hace del mercado un instrumento conceptual, cuyo lugar natural es la teoría económica o político-económica y que, con limitaciones, puede también permitirnos tomar decisiones prácticas. Sin embargo, en tanto que institución, el mercado tendrá que ser examinado bajo criterios normativos que nos respondan a las preguntas típicas sobre su legitimidad y sobre la forma en que deberíamos organizarlo.

Si pasamos de una forma irreflexiva de un uso a otro, podemos caer en la falsedad de pensar que los mercados se regulan, se estabilizan o se legitiman a sí mismos. Sin acudir a nada más que a nuestra experiencia social habitual, sabemos que cualquier mercado necesita de un banco central, una política fiscal, una regulación antimonopolio, una red de seguridad social y un sistema de democracia política. De modo que la institución del mercado adquiere sentido dentro de un contexto institucional más amplio, en donde los mercados se crean, se regulan, se estabilizan, se desarrollan y, por encima de todo, se legitiman. Pero si el tener en cuenta esto es importante, ello también significa —y creo que es igualmente importante— que según sean las condiciones sociales y económicas de un país, así como sus estructuras institucionales, así se deberán organizar sus mercados para que sirvan al bien común. Dicho de otro modo, no hay una forma institucional única de crear, regular, desarrollar o legitimar los mercados.

Ahora bien, si esto es verdad dentro de un país, el razonamiento parece empujarnos a pensar que también lo será para el mundo globalizado que estamos viendo crecer. De modo que las decisiones sobre las formas que hayan de adoptar los mercados globales también serán decisiones que tendrán que depender de un contexto más amplio de instituciones globales. Así, parece que es inevitable que terminemos pensando que lo que necesitamos son instituciones globales que creen, estabilicen, regulen, desarrollen y legitimen los mercados globales. Pues bien, aunque se pueda estar generando un consenso en torno a este tipo de solución, lo que he querido explicar es que hay otras soluciones —y, quizás, un modelo distinto de globalización.

Con la presentación y discusión de la propuesta de Fung, O'Rourke y Sabel sobre la posibilidad de mejorar las normas laborales internacionales, he querido mostrar que hay formas distintas de conformar las instituciones que, aun necesitando de las instituciones estatales y de los organismos internacionales, no reducen a un segundo plano o a la pasividad a los restantes actores sociales. Por el contrario, lo que su propuesta nos hace concebir de un modo claro es que una ciudadanía activa puede introducir cambios significativos en las estructuras de interacción social; y que tales cambios también son —al menos, conceptualmente— eficaces para la solución de los problemas típicos de acción colectiva con los que nos enfrentamos debido a la globalización. Ahora bien, puesto que una «ciudadanía activa» es parte de lo que nos exige la ética cosmopolita, creo que ello suma a las razones conceptuales algunas razones normativas más a favor de una solución que no se reduzca exclusivamente a dar poderes «cuasi estatales» a los organismos internacionales. De modo que, si finalmente ésta no es la solución por la que se opta, no será porque no esté avalada por buenas razones.

### Referencias bibliográficas

- Aramayo, R. R.-Muguerza, J.-Roldán, C. (Eds.): *La paz y el ideal cosmopolita de la ilustración. A propósito del bicentenario de 'Hacia la paz perpetua' de Kant*, Madrid: Técnos, 1996.
- Axelrod, R. (1984): *La evolución de la cooperación*, Madrid: Alianza, 1986.

- Bardhan, P.: «Rational Fools and Cooperation in a Poor Hydraulic Economy», en: K. Basu-P. Pattanaik-K. Suzumura (eds.), *Choice, Welfare and Development. A Festschrift in Honour of Amartya K. Sen*, Oxford: Clarendon P., 1995.
- Bardhan, P.: «Some Up, Some Down», en: J. Cohen-J. Rogers (eds.), *Can We Put an End to Sweatshops?*, Boston: Beacon P., 2001.
- Barragán, J.: «El costo social de las autoexcepciones», *Télos*, 1997, VI (1): 83-107.
- Basu, K.: «Child Labor: Cause, Consequence and Cure, with Remarks on International Labor Standards», *Journal of Economic Literature*, 1999, 37: 1083-1119.
- Basu, K.: «The Intriguing Relation between Adult Minimum Wage and Child Labor», *Economic Journal*, 2000, 110: 50-61.
- Basu, K. 2001a: «On the Goals of Development», en: G. M. Meier-J. E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development*, New York: World Bank-Oxford U. P., 2000.
- Basu, K.: «The View from the Tropics», en: J. Cohen-J. Rogers (eds.), *Can We Put an End to Sweatshops?*, Boston: Beacon P. 2001b.
- Beitz, C. R.: *Political Theory and International Relations*, Princeton, NJ: Princeton U. P., 1979.
- Beitz, C. R.: «Justice and International Relations», en: C. R. Beitz et als. (eds.), *International Ethics: a Philosophy and Public Affairs Reader*, Princeton, NJ: Princeton U. P., 1985.
- Bhagwati, J.: «Trade Liberalization and 'Fair Trade' Demands: Addressing the Environment and Labor Standards Issues», *World Economy*, 1995, 18: 745-59.
- Bobbio, N. (1960): «Kant y las dos libertades», en: N. Bobbio, *Estudios de historia de la filosofía: de Hobbes a Gramsci*, Madrid: Debate, 1985.
- Broad, R.: «A Better Mousetrap?», en: J. Cohen-J. Rogers (eds.), *Can We Put an End to Sweatshops?*, Boston: Beacon P., 2001.
- Cohen, J.-Rogers, J. (eds.): *Can We Put an End to Sweatshops?*, Boston: Beacon P., 2001.
- Cortina, A.: *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid: Alianza, 1997.
- Cortina, A.: «Ética del consumo. Por un consumo justo y de calidad», *Claves de Razón Práctica*, 1999, 97: 36-42.
- Domènech, A.: *De la ética a la política*, Barcelona: Crítica, 1989.
- Doyle, M. W.: «Liberalism and International Relations», en: R. Beiner-W. J. Booth (eds.), *Kant and Political Philosophy. The Contemporary Legacy*, New Haven-London: Yale U. P., 1993.
- Echeverría, J.: «Cosmopolitas domésticos a finales del siglo XX», en: R. R. Aramayo-J. Muguerza-C. Roldán (eds.) (1996), *La paz y el ideal cosmopolita de la ilustración. A propósito del bicentenario de 'Hacia la paz perpetua' de Kant*, Madrid: Técnos, 1996.
- Elster, J. (1989): *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona: Gedisa, 1990.
- Frank, R. H. (1999<sup>4</sup>): *Microeconomía y conducta*, Madrid: McGraw-Hill, 2001.
- Fung, A.-O'rourke, D.-Sabel, Ch.: «Realizing Labor Standards», en: J. Cohen-J. Rogers (eds.), *Can We Put an End to Sweatshops?*, Boston: Beacon P., 2001a.
- Fung, A.-O'rourke, D.-Sabel, Ch.: «Reply», en: J. Cohen-J. Rogers (eds.), *Can We Put an End to Sweatshops?*, Boston: Beacon P., 2001b.
- Galston, W. A.: «What Is Living and What Is Dead in Kant's Practical Philosophy», en: R. Beiner-W. J. Booth (eds.), *Kant and Political Philosophy. The Contemporary Legacy*, New Haven-London: Yale U. P., 1993.
- Hassner, P. (1987), «Inmanuel Kant», en: L. Strauss-J. Cropsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, México: F. C. E., 1993.

- Jackson, K. T.: «A Cosmopolitan Court for Transnational Corporate Wrongdoing: Why its Time Has Come», *Journal of Business Ethics*, 1998, 17: 757-783.
- Krugman, P. (1996): *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*, Barcelona: Crítica, 1997.
- Levinson, M.: «Wishful Thinking», en: J. Cohen-J. Rogers (eds.), *Can We Put an End to Sweats-hops?*, Boston: Beacon P., 2001.
- Lindblom, Ch. (2001): *El sistema de mercado*, Madrid: Alianza, 2002.
- McConnell, C. R.-Brue, S. L. (1995): *Economía laboral*, Madrid: McGraw Hill, 1997.
- Moberg, D.: «Unions and the State», en: J. Cohen-J. Rogers (eds.), *Can We Put an End to Sweats-hops?*, Boston: Beacon P., 2001.
- Ovejero Lucas, F.: «Ecología y reglas del juego social», en: F. Ovejero Lucas, *Intereses de todos, acciones de cada uno. Crisis del socialismo, ecología y emancipación*, Madrid: Siglo XXI, 1989.
- Pigou, A. C. (1920): *The Economics of Welfare*, London: Macmillan, 1962.
- Rawls, J. (1999): *El derecho de gentes (y una «Revisión de la idea de razón pública»)*, Barcelona: Paidós, 2001.
- Rodrik, D.: «Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About Them?», en: R. Lawrence *et al.*, *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1996.
- Rodrik, D.: «How Far Will International Economic Integration Go?», *Journal of Economic Perspectives*, 2000, 14: 177-186.
- Ruesga, S. M. y cols.: *Economía del trabajo y política laboral*, Madrid: Pirámide, 2002.
- Sen, A. K. (1999): *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Planeta, 2000.
- Sen, A. K.: «What Is Development About?», en: G. M. Meier-J. E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development*, New York: World Bank-Oxford U. P., 2001.
- Sen, A. K.: *Globalizzazione e libertà*, Milano: Mondadori, 2002.
- Srinivasan, T. N.: «International Trade and Labor Standards from an Economic Perspective», en: P. van Dyck-G. Faber (eds.), *Challenges to the New World Trade Organization*, Boston, Mass.: Kluwer, 1996.
- Standing, G.: «Human Development», en: J. Cohen-J. Rogers (eds.), *Can We Put an End to Sweats-hops?*, Boston: Beacon P., 2001.
- Stiglitz, J. E.: «More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus», Washington, D.C.: World Bank, 1998.
- Stiglitz, J. E. (2002): *El malestar de la globalización*, Madrid: Taurus, 2002
- Streeten, P.: «Human Development: Means and Ends», *American Economic Review*, 1994, 84: 232-237.
- Taylor, M.: *The Possibility of Cooperation*, Cambridge: Cambridge U. P., 1987.
- Thiebaut, C.: «Tres tensiones de nuestra moral ciudadana», *Leviatán*, 1999, 75: 81-99.
- Wolfensohn, J.: «A Proposal for a Comprehensive Development Framework», Washington, D.C.: World Bank, 1999.
- Yusuf, S.-Stiglitz, J. E.: «Development Issues: Settled and Open», en: G. M. Meier-J. E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development*, New York: World Bank-Oxford U. P., 2001.