

# Het wel en wee van de sociale clausule

## De OESO-studie 'arbeidsnormen en internationale handel'

Dirk Van Evercooren

Medewerker bij de economische studiedienst van het ABVV

**Algemeen geldende arbeidsnormen zijn nodig om uitwassen als kinderarbeid, dwangarbeid, en andere onaanvaardbare werkomstandigheden uit te bannen. De internationale discussie over arbeidsrechten - wat ze moeten inhouden en hoe verstrekkend ze moeten zijn - is volop aan de gang.**

### De OESO-studie

De studie geeft een analyse van de invloed van internationale arbeidsnormen. De verschillende mogelijkheden voor het bevorderen van eerbied voor de basis-arbeidsnormen worden geëvalueerd. Zo analyseert deze studie de voorstellen voor een sociale clausule in het kader van de WHO (Wereldhandelsorganisatie); enerzijds als instrument voor het eerbiedigen van de elementaire arbeidsnormen, en anderzijds als instrument met het risico van protectionistisch misbruik.

De studie vat aan met een vergelijking een aantal 'fundamentele' arbeidsnormen in de landen van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) en een aantal zogenaamde dynamische nieuwe industrielanden. Daarna wordt een theoretisch onderzoekskader geschetst en geeft de OESO empirische gegevens over de band tussen kernarbeidsnormen, handel, directe buitenlandse investeringen, economische ontwikkeling en tewerkstelling. Tenslotte beschrijft de studie de mechanismen die in aanmerking komen om de fundamentele arbeidsnormen te bevorderen. De huidige, derde, versie moet de definitieve worden, d.w.z. goedgekeurd worden door de permanente verte-

genwoordigers van de lidstaten, waarna de OESO-ministerraad zich erover uitspreekt.

De studie weerspiegelt de groeiende bereidheid om de arbeidsnormen te aanvaarden als een fundamenteel aspect van het multi-laterale wereldsysteem. De rol en autoriteit van de IAO (Internationale Arbeidsorganisatie) als internationale instelling wordt aanvaard. De recentste bevestiging hiervan vormen de teksten van de Wereldtop voor Sociale Ontwikkeling van Kopenhagen, waar duidelijke, zij het relatief vrijblijvende, taal gesproken wordt over de arbeidsnormen en de rol van de IAO.

### Relevantie van de arbeidsnormen

De OESO pleit ervoor de inspanningen te concentreren op enkele, fundamenteel geachte, arbeidsrechten: de 'kern-arbeidsnormen'. Met elk van deze normen stemmen minstens één, soms meerdere, conventies van de IAO overeen. De kernrechten omvatten: de vrijheid van organisatie (conventie 87), het recht op organisatie en collectief onderhandelen (C 98), het verbod op dwangarbeid (C 29, C 105) en niet discriminatie in de werksfeer (C 111).

Deze normen vertegenwoordigen belangrijke mensenrechten en hebben een (bijna) universeel

karakter, vermits vrijwel alle landen lid zijn van de IAO en dit lidmaatschap vakbondsvrijheid als universeel recht erkent. De OESO noemt ze 'kernnormen', omdat ze ten eerste bereikt moeten worden d.m.v. regulering door de overheid en ten tweede omdat ze (indien ze gerespecteerd worden) een kader vormen waarbinnen de sociale gesprekspartners afspraken kunnen aangaan m.b.t. werkomstandigheden, minimumlonen, sociale voordelen en deelname van werknemers in het bepalen van arbeidsomstandigheden. Deze terreinen maken het onderwerp uit van de secundaire arbeidsnormen, waarvoor (niet noodzakelijk) regulering door de overheid nodig is, die m.a.w. aan een 'spontaan' ontwikkelingsproces en het sociaal overleg overgelaten kunnen worden.

#### **Mensenrechten zijn economisch zinvol**

Naast humanitaire redenen, kunnen in bepaalde omstandigheden ook economische argumenten voor de basisnormen aangevoerd worden: vrije markten kunnen enkel functioneren als er keuzevrijheid is. Vakbondsvrijheid kan volgens de OESO helpen een te sterke positie van de werkgevers tegen te gaan en zo de mededinging verbeteren. Betere arbeidsrelaties verhogen efficiëntie en produktiviteit, dankzij grotere betrokkenheid van de werknemers.

Erbiedigen van de basisnormen heeft anderzijds ook een potentiële economische kost, in de eerste plaats in de vorm van arbeidskostverhogingen, maar ook maatschappelijke kosten, zoals werkloosheid, indien de vakbonden hun leden bevoordelen ten koste van de werklozen. M.b.t. het recht op organisatie en collectief onderhandelen bestaat er een (licht) positief verband tussen economische ontwikkeling en respect van vakbondsrechten. De stap naar wereldwijde toepassing van de basisnormen kan enerzijds protectionistische effecten hebben, anderzijds de werknemers positiever stemmen t.o.v. internationale handel.

Zijn de IAO-normen geschikt als basisnormen? Elk van de hoger genoemde basisrechten is het onderwerp van één of meer IAO-normen. Het is logisch het respect van de rechten operationeel te maken d.m.v. deze IAO-normen. Maar

hiervoor is het noodzakelijk dat de bestaande normen correct de rechten weerspiegelen. Volgens de OESO is dit het geval voor conventies 87 en 98 over de vrijheid van organisatie en recht op collectief onderhandelen, C 29 over dwangarbeid en C 111 over niet-discriminatie. Het is anders gesteld met C 138 m.b.t. de minimumarbeidsleeftijd. Deze conventie stelt voor veel arme landen problemen, gezien de noodzakelijkheid van kinderarbeid als bijdrage tot het gezinsinkomen. Slechts weinige landen ratificeerden C 138. Daarom is de OESO niet zeker dat C 138 (en C 5, m.b.t. de minimumarbeidsleeftijd in de industrie) als basisnorm(en) moeten beschouwd worden. Ze pleit voor het "eliminieren van uitbuitende vormen van kinderarbeid", maar vindt C 138 hiervoor ongeschikt vermits deze geen onderscheid maakt tussen verschillende vormen van kinderarbeid. Merken we hierbij op dat het uitvoerend bestuur van de IAO besliste dat de grote prioriteit tegen 2000 is te komen tot een nieuwe conventie m.b.t. kinderarbeid. Conventie 100, m.b.t. gelijke beloning voor man en vrouw, is volgens de OESO eveneens een twijfelgeval: is dit een fundamenteel mensenrecht? Deze conventie werd door de OESO uiteindelijk niet weerhouden in de kernrechten.

#### **De band tussen fundamentele arbeidsrechten en handelspatronen**

Er is een groot gebrek aan wetenschappelijke studies over dit onderwerp. Toch stelt de OESO reeds een aantal opmerkelijke zaken vast: de nationale competitiviteit op de buitenlandse markt wordt op middellange en lange termijn slechts in relatief onbelangrijke mate beïnvloed door de mate van respect van de basisnormen. Toepassing van (kern)arbeidsnormen leidt in de meeste gevallen (onrechtstreeks of rechtstreeks) tot hogere arbeidskosten en dus tot hogere produktiekosten. Maar dit betekent niet noodzakelijk een achteruitgang van de competitiviteit, die bepaald wordt door "vele factoren, waaronder prijselementen (...) en niet-prijselementen" [1].

De OESO onderzoekt dan drie theoretische gevallen. Ten eerste een kleine economie zonder greep op de handelsverhoudingen. Algemeen wordt aangenomen dat de invoering van kern-

arbeidsnormen in zo'n geval tot verlies aan export zal leiden. Dit is echter enkel het geval in uitzonderlijke en zelfs "onrealistische omstandigheden". Wisselkoersen- en produktiviteitsverschillen neutraliseren immers het effect - al of niet respect - van de basisnormen.

Het tweede geval betreft de hypothese dat de consumenten in het land dat het respect van de arbeidsnormen als voorwaarde hanteert, bereid zijn de hogere prijs voor de ingevoerde goederen te betalen. Ze zijn m.a.w. van oordeel dat producten die gemaakt zijn onder omstandigheden die de arbeidsnormen respecteren betere producten zijn. In dit geval zijn de gevolgen voor het exporterende land veel minder zwaar, of zelfs onbestaande. De derde hypothese betreft het geval waarin het exporterende land met lage arbeidsnormen invloed heeft op de prijzen van de wereldmarkt. Indien alle landen overgaan tot het verbeteren van de situatie inzake de arbeidsnormen, zullen de lage-norm-landen uiteindelijk een groter voordeel genieten t.o.v. de hoge standaardlanden, terwijl de werknemers overal beter af zijn.

Voor landen als Korea en Taiwan zijn er aanwijzingen dat onderdrukking van vakbondsrechten in de totalitaire periodes tot lage loonstijgingen geleid heeft. Toch maakt de studie volgende opmerkingen: in bepaalde sectoren is er echter wel bewijs voorhanden dat het niet respecteren van de arbeidsnormen een competitiviteitsvoordeel oplevert; het verhogen van de basisnormen verbetert de ruilvoet van landen met lage normen, zodat hoge-norm-landen duurdere producten moeten invoeren; slechts een klein deel van de toename van de werkloosheid in de industrielanden kan op rekening van de handel met lage-loonlanden geschreven worden; er is een positieve, vertraagde invloed van de vrijmaking van de internationale handel op de arbeidsnormen. Anderzijds leidt meer respect van vakbondsvrijheid tot hogere economische groei, indien het gepaard gaat met vrijmaking van de internationale handel. Er is dus een elkaar versterkend effect.

#### **Zijn 'kern-arbeidsnormen' verenigbaar met vrije markten?**

Het is duidelijk dat ook deze studie niet af-

wijkt van het aloude adagio: economische vrijheid en de werking van de markt zijn in principe de beste garantie voor welvaart en ontwikkeling. Zij is dan ook genoodzaakt de verenigbaarheid van de arbeidsnormen met de kapitalistische marktwerking te toetsen.

Vrije markten hebben vrije keuze en concurrentie nodig. Dwangarbeid, kinderarbeid en discriminatie zijn beperkende elementen van de keuzevrijheid van de werknemer, en dus verstoringen van de markt. Daarbij erkent de OESO dat de arbeidsmarkt gekenmerkt wordt door een veel sterkere onderhandelingspositie van de werkgever dan deze van de individuele werknemer. In andere gevallen kan de (arbeids-)markt in gebreke blijven inzake het stimuleren tot produktiviteitsverhogingen, training,... waardoor de efficiëntie van de economie geremd wordt.

Kernarbeidsnormen kunnen hieraan verhelpen, stelt de OESO, en kunnen de economie en de maatschappij ten goede komen. Zo is overheidsverbod van dwangarbeid duidelijk een economisch positieve maatregel, net als het uitbannen van uitbuitende vormen van kinderarbeid. Toepassing van C 111 inzake discriminatie m.b.t. tewerkstelling zal de arbeidsmobiliteit verhogen en zo de werking van de arbeidsmarkt verbeteren. Vrijheid van organisatie en recht op collectief onderhandelen zijn eveneens economisch noodzakelijk: ze laten toe de onderhandelingsmacht van de werkgevers op te vangen en versterken de positie van de werknemer bij arbeidsgeschillen (doordat werknemersorganisaties de individuele leden kunnen bijstaan met hun kennis van het arbeidsrecht).

De OESO maakt de vergelijking met het mededingingsrecht. Dit heeft tot doel de werking van de goederenmarkt te beschermen tegen misbruik van dominante marktposities. Kern-arbeidsrechten verhinderen dat werkgevers een dominerende positie in de arbeidsmarkt verwerven, met negatieve gevolgen voor de loonstructuren tussen sectoren en/of categorieën van werknemers. Maar: de OESO stelt zich ook de vraag of conventies 87 en 98 de beste ingrepen zijn, en of er vanuit economisch oogpunt geen betere marktcorrecties dan de toepassing van de kernarbeidsnormen mogelijk zijn. Ze besluit dat de toepas-

sing van C 87 en C 98 tot een systeem van sociale verhoudingen kan leiden dat verenigbaar is met marktefficiëntie, maar dat op een aantal vlakken voorbehoud gemaakt moet worden: ten eerste, een sterkere concurrentie op productmarkten leidt ook tot sterkere concurrentie op de arbeidsmarkt (hetgeen ook het doel is van vakbondsvrijheid); ten tweede, de effecten hangen af van de aard van de vakbondsorganisaties, op welk niveau er collectief onderhandeld wordt; en ten derde zijn er potentiële economische kosten van vakbondsactiviteit als deze markt verstrend werkt.

#### **Mechanismen ter bevordering van het respect voor de arbeidsnormen**

Er bestaat reeds een hele reeks instrumenten die het respect van de arbeidsnormen bevorderen: IAO-procedures m.b.t. de relevante conventies, de OESO-gedragscode voor multinationals, de ontwikkelingsprogramma's van de OESO, de Algemene Systemen van Tariefpreferenties (ASTP) van de VS en de EU. Het is de mate van intensief toezicht die het succes van deze instrumenten in grote mate bepaalt.

Het VS-ASTP-systeem, en sinds kort ook het EU-systeem, hebben ook een mogelijke handels-sanctie ingebouwd. Toch zijn technische bijstand en "morele druk" volgens de OESO efficiënter gebleken in het doen naleven van de normen, dan de sanctie voorzien in het VS-systeem. De voorwaarden voor het kunnen genieten van preferentiële invoertarieven in het EU-systeem van ASTP verwijst naar het respecteren van de IAO-conventies m.b.t. vrije vereniging en vrije collectieve onderhandelingen. Deze sanctieprocedure wordt op het ogenblik voor het eerst 'getest' op zijn efficiëntie. De internationale vakbondsorganisaties IVVV en EVV dienden immers klacht in bij de Europese Commissie tegen Myanmar en Pakistan, omdat daar nog steeds dwangarbeid voorkomt. Eerstdaags moet de Commissie beslissen over het in behandeling nemen van de klacht tegen Myanmar. De klacht tegen Pakistan kan op een minder vlotte behandeling rekenen. Toch kan verhoopt worden dat de inbehandelingneming niet lang meer op zich laat wachten.

Al deze instrumenten verwijzen naar de IAO-

conventies en procedures als legale basis. Toch bestaan er min of meer belangrijke interpretatieverschillen en gebruik van de normen tussen de verschillende instrumenten. Tot slot besluit de studie dat voor het invoeren van een sociale clausule belangrijke aanpassingen nodig zijn aan bestaande instrumenten, met uitzondering van het bestraffen van het gebruik van gevangenenarbeid bij de productie van exportgoederen. Dit wordt immers reeds verboden door art. XX van de GATT.

#### **Arbeidsrechten als voorwaarde voor deelname aan internationale handel?**

De OESO beschouwt arbeidsnormen, net als bv. milieunormen of intellectuele eigendomsrechten, als thema's die niet handelsgebonden zijn, d.w.z. dat de koppeling van normen en handel vooral om redenen van billijkheid en moraliteit bepleit wordt. De band tussen deze thema's en de internationale handel vinden we meestal in het (vermeend?) competitiviteitseffect ervan. De OESO merkt ook op dat de WHO verdergaat dan GATT, omdat ze intellectuele eigendom (patenten, brevetten) belangrijk genoeg vindt om controles en sancties te voorzien. Het ontbreekt nochtans duidelijk aan een controlerend en sanctionerend mechanisme m.b.t. de naleving van de IAO-conventies, zoals er wel bestaan inzake de richtlijnen van het Internationaal Monetair Fonds. Aangezien zeer veel lidstaten financiële verplichtingen hebben bij het Fonds, is de dreiging afgesloten te worden van nieuwe geldmiddelen een zeer efficiënte sanctie voor het onvoldoende afstemmen van de sociaal-economische, monetaire en begrotingspolitiek op de aanbevelingen van het Fonds.

Een even efficiënt sanctiemechanisme voor de landen die beroep doen op kinderarbeid, dwangarbeid of elke vakbondsvrijheid in de kiem smoren omwille van het bijkomende concurrentievoordeel, is noodzakelijk. Dit rechtvaardigt volgens de vakbonden het koppelen van handel en sociale normen d.m.v. een sociale clausule, in te schrijven in de multilaterale handelsakkoorden. Effectieve en efficiënte sancties voor inbreuken op de basisrechten zijn wel degelijk absoluut noodzakelijk: het naleven van elementaire men-

senrechten is een doel op zich voor een rechtvaardiger en menselijker wereld, terwijl de handelsvoordelen van het niet naleven een te groot voordeel meebrengen om eenvoudigweg te laten vallen. Het feit dat inbreuken bestraft moeten worden sluit het belonen met handelsvoordelen van landen die de IAO-normen wel respecteren natuurlijk niet uit.

#### **Een voorlopige analyse van de OESO-studie**

Positief is dat de OESO een aantal instrumenten ter bevordering van het respect van de arbeidsnormen gunstig beoordeelt. De fundamentele rol van de IAO inzake het toezicht op de naleving van arbeidsnormen en de bevordering van het ratificeren van de arbeidsnormen wordt erkend. Een aantal argumenten ten voordele van de rol van vakbonden als onderdeel van een democratisch economisch bestel, worden aangehaald. De OESO ontleent deze argumenten uit een puur (neo-klassieke) economische benadering, die in andere studies tot het invraagstellen van de huidige rol van vakbonden in de industrielanden leidt.

Een aantal ontwikkelingen worden door de studie echter verwaarloosd. Het meest evidente voorbeeld is het bestaan (en het snel uitbreiden) van de zogenaamde 'vrije exportzones'. Deze zones zijn plaatsen waar investeerders vrijwel ongehinderd door enige reglementering, en vaak nog met subsidies, fabrieken kunnen neerpoten. Dit leidt tot uitbuiting van werknemers, milieuvervuiling, enz. Ook landen die de IAO-conventies respecteren, kennen dergelijke praktijken. Het is een uitholling van het respect voor de arbeidsnormen.

De grote test van deze studie kan echter nog niet gedaan worden: het derde deel over de bevordering van het respect van de arbeidsnormen is nog onvolledig, zodat de beleidslijnen die door de OESO aangegeven zullen worden nog onzeker zijn. Veel zal afhangen van de wijze waarop de argumenten aangebracht worden. Ten tweede valt nog af te wachten welke beleidslijnen door de OESO-ministerraad weerhouden worden. Denken we even aan de tewerkstellingsstudie, waar enkel de maatregelen i.v.m. arbeidsmarktflexibilisering door de ministers weerhouden

werden. Toch is het duidelijk dat het debat over de arbeidsnormen en de sociale clausule door deze OESO-studie niet afgerond is, maar wel een stap vooruit heeft gezet.

#### **Hoe moet de sociale clausule er volgens de vakbonden uitzien?**

Ze moet gericht zijn op het doen naleven van duidelijke basisnormen (universele mensenrechten), zoals geformuleerd in IAO-conventies. Onder basisnormen verstaan de vakbonden: het recht op vakvereniging en collectieve onderhandeling, een minimumleeftijd voor tewerkstelling, het verbod op discriminatie en recht op gelijke beloning en het verbod op dwangarbeid. De procedure die tot de toepassing van de sociale clausule leidt, moet ondubbelzinnig multilateraal en transparant zijn. Ze moet bestaan uit enerzijds een controle op de naleving van de basisconventies en anderzijds een sanctie indien vastgesteld wordt dat deze naleving te wensen overlaat.

De sanctieprocedure moet uit verschillende stappen bestaan: er wordt begonnen met een onderzoek naar de redenen van de niet-naleving en het formuleren van aanbevelingen - en eventueel het verlenen van technische bijstand door de IAO - om de naleving te bekomen. Vervolgens, bij blijvend niet-respect van de mensenrechten inzake arbeid, worden dwingende aanbevelingen geformuleerd, gekoppeld aan een duidelijke termijn, waarna de inbreuk moet verdwenen zijn. Na het verstrijken van deze termijn volgt dan een nieuw onderzoek, dat op zijn minst een aantal stappen in de richting van naleving en een bereidheid van de betrokken regering moet aantonen. Is dit niet het geval, dan pas kan een handelssanctie opgelegd worden door een tripartite (werknemers-, werkgevers- en regeringsvertegenwoordigers), multilateraal orgaan, samengesteld uit afgevaardigden van de IAO en de Wereldhandelsorganisatie.

Tussen het aanvaarden van een klacht of het vaststellen van een inbreuk en het opleggen van een sanctie zouden aldus ettelijke jaren kunnen liggen, terwijl noch één enkel land, noch een autonoom handelende groep van landen, de sociale clausule zal kunnen inroepen om unilateraal sancties op te leggen. Elk protectionistisch mis-



bruik van de sociale clausule wordt hierdoor vermeden.

De effecten van de sociale clausule zullen niet onmiddellijk zichtbaar zijn. Het is dan ook misleidend te stellen dat de sociale clausule een einde maakt aan de werkloosheid of aan de delokalisatie van ondernemingen. De sociale clausule daarentegen zal het effect hebben van een katalysator, die in de landen waar de basisnormen met voeten worden getreden, geleidelijk tot betere arbeidsvoorwaarden, betere levensomstandigheden en hogere koopkracht zal leiden. Dit alles zonder dat deze evolutie van buitenaf gedictieerd wordt.

Het GATT-akkoord, dat nu ter ratificatie voorligt, bevat geen voorstel tot invoering van een sociale clausule. Nochtans werd hiervoor gepleit op de Conferentie in Marrakech, o.a. door de Belgische minister van buitenlandse handel Robert Urbain. De WHO moet echter zo snel mogelijk werk maken van een sociale omkadering van de wereldhandel.

#### **Het debat in de IAO**

De directeur-generaal van de IAO evalueerde in 1994 de rol van zijn organisatie. Een belangrijk deel was gewijd aan de sociale clausule als mogelijk antwoord op de mondialisering van de economie. Het debat was opnieuw gelanceerd. Zwart-wit-standpunten, zoals verklaringen inzake sociale dumping en beschuldigingen van verkapt protectionisme, werden vermeden. De reacties waren zeer duidelijk: massaal verzet tegen het idee van een sociale clausule vanwege de meeste werkgeversorganisaties en regeringen van de meeste Aziatische landen. Het belangrijkste argument is dat deze clausules de uitvoer van de ontwikkelingslanden zouden beperken en de concurrentievoordelen van de ontwikkelde landen zouden beschermen. De multinationale benadering biedt nochtans de beste waarborg om te voorkomen dat één of meerdere staten een al te grote macht zouden verwerven. Bovenop het probleem van het principe van de sociale clausule stelt zich dat van de controle over de naleving van de principes die ze bevat. Tot nu toe gebeurt de IAO-controle hoofdzakelijk via overtuigingswerk en via de publicatie van verslagen

over de overtredingen van de werknemersrechten. Dat controlesysteem is niet doeltreffend genoeg, rekening houdend met het belang van de naleving van de rechten gekoppeld aan de commerciële uitwisselingen. Welke sanctie kan de doeltreffendheid van sociale clausules verbeteren t.o.v. staten die ze toch niet naleven, ook niet nadat ze die ondertekend hebben? Op het colloquium ter gelegenheid van de 75ste verjaardag van de IAO, dat in mei 1994 in Brussel plaatsvond, heeft het ABVV als uiterste drukingsmiddel gepleit voor een Europese belasting op produkten die voordeel halen uit de overtreding van de fundamentele rechten. Er kon vastgesteld worden dat over een aantal punten sterk verschillende meningen bestonden.

Iedereen was het er wel over eens dat de nieuwe en snel evoluerende achtergrond van de globalisering van de wereldeconomie de leidraad van IAO-actie moet zijn. Het geloof in de actiemiddelen van de IAO: de arbeidsnormen, en het toezichtsmechanisme op de toepassing ervan, maar ook de technische bijstand, is niet geschokt. Op sommige vlakken is modernisering en toevoeging van nieuwe actiemiddelen nodig. Men is het eens dat hoewel sociale en economische ontwikkeling in grote mate onderling afhankelijk zijn, de band tussen economische groei en internationale handel enerzijds en sociale ontwikkeling anderzijds, niet automatisch is.

M.b.t. de sociale clausule leidt dit tot volgende conclusies: het is volledig aanvaardbaar dat ontwikkelingslanden hun comparatief voordeel van lage (loon)kosten gebruiken op de wereldmarkt. Niemand mag mensenrechten en arbeidsnormen gebruiken als rechtvaardiging van protectionisme. Anderzijds mag geen enkel land bewust werknemers hun rechten ontzeggen om aldus, d.m.v. dwangarbeid, discriminatie tussen man en vrouw, uitbuiting van kinderen, het ontzeggen van de rechten van werknemers en andere misbruiken, artificieel lage kosten na te streven. Als inbreuken vastgesteld worden, kan de rol van de IAO niet in de eerste plaats op sancties gericht zijn. Dialoog blijft de beste manier om de naleving van de normen na te streven, gepaard met technische bijstand. Op basis van de meningsverschillen i.v.m. handelssancties, werd

beslist dat niet verder gewerkt wordt op dit thema en dat discussies over de band tussen internationale handel en de arbeidsnormen d.m.v. een op sancties gebaseerde sociale clausule opgeschort worden.

Het BIT [2] stelt vast dat de discussie m.b.t. de arbeidsnormen een fundamentele en eigenlijk al oude discussie is over de rol van de overheid in de regulering van de economie. In de context van de ontwikkelingslanden vertaalt dit debat zich in de pertinentie van de arbeidsnormen, de rol van de staat en van de arbeidsinstellingen (institution du travail) voor het ontwikkelingsproces. De hele controverse rond deze thema's is terug te voeren, nog steeds volgens het BIT, tot de historische ontwikkeling van de rol van de overheid en de sociale gesprekspartners. Maar ook doordat de rol van de arbeidsnormen in het economisch (ontwikkelings)proces in eerste instantie door academici gebeurde die vijandig tegenover de arbeidsnormen stonden, vanuit de overtuiging dat ze een belemmering van de marktwerking vormden en dat de arbeidsmarkt een markt is als alle andere. Deze visie is gewijzigd, zodat nu gesteld wordt dat de arbeidsnormen voldoende soepel geconcipieerd werden om zich aan te passen aan de (veranderende) marktomstandigheden.

Anderzijds moet toegegeven worden dat de arbeidsnormen in de ontwikkelingslanden enkel relevant zijn voor de werknemers van de formele, gestructureerde sector, en niet voor de (vaak grotere groep) mensen in de informele economie. Dit is meteen het meest overtuigende argument tegen (te) ambitieuze arbeidsnormen. De BIT herinnert er verder aan dat ze reeds in 1976 in een studie aantoonde dat vakbondsvrijheid de economische groei bevordert, indien de vakbonden toegelaten wordt deel te nemen aan de planning van het ontwikkelingsproces.

#### Het debat in de WHO

De werking van de WHO werd onlangs kernachtig samengevat als: "the WTO is still out for lunch". In 1994 werd er door het voorbereidend comité slechts een 'shopping list' van onderwerpen die op de WHO-agenda "zouden gezet kunnen worden" opgesteld. 'Arbeidsnormen en

internationale handel' is één van de 12 punten op deze lijst, waarrond nog geen enkele aanzet tot actie te zien is.

De aan de gang zijnde discussie over de band tussen handel en milieu geeft echter aan dat de WHO niet warm loopt voor het afdwingen van het respect voor de arbeidsnormen via de handel. Men bestudeert immers de impact van milieuvervuiling en milieureglementen op de handelsbetrekkingen, en niet omgekeerd. Passen we dit toe op de arbeidsnormen, dan beperkt de WHO-benadering zich tot het evalueren van de huidige context van de arbeidsnormen i.p.v. zich te buigen over een beter mechanisme ter bevordering van het respect voor de arbeidsnormen.

De VS oefent sterke druk uit op de WHO om een werkgroep op te richten voor het bestuderen van de band tussen handel en arbeidsrechten. De Conferentie van Marrakech (waar de ondertekening van de akkoorden gesloten tijdens de Uruguay Ronde plaatsvond) had hierover een akkoord bereikt, zo stelt de VS. De topman van de WHO, Renato Ruggiero, stelde (voor een publiek van Indische zakenlui) dat de WHO waarschijnlijk nooit aan een discussie over de sociale clausule zal toekomen.

#### Politieke situatie t.a.v. de sociale clausule

De politieke steun en afkeer voor het idee van de sociale clausule evolueert voortdurend. De debatten in de IAO, de GATT en de OESO, gecombineerd met de inspanningen van vakbonden op nationale en internationale schaal, doen sommige geesten zeer snel bewegen. Een overzicht.

Voorstanders zijn momenteel de EU (min het Verenigd Koninkrijk en Italië), de VS en Australië. Tegenstanders zijn het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland, Japan, en een beperkte groep ontwikkelingslanden onder leiding van Indië. De overige landen zijn 'neutraal': noch expliciet voor noch sterk tegen. Het zijn de Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen en een deel van Azië. Ook de Europese, niet-EU-landen en Scandinavië. Deze indeling geldt voor de regeringsstandpunten. De werknemersvertegenwoordigers in de IAO zijn unaniem voor. De werkgevers unaniem tegen, met uitzondering van België en

Frankrijk. Toch maakt een NGO-bron melding van een ontmoeting tussen syndicalisten, mensenrechten- en milieu-activisten waaruit bleek dat Z-O-Aziatische vakbonden heen en weer getrokken worden tussen vrees voor protectionisme en de wil hun regeringen onder druk te zetten voor betere levens- en werkomstandigheden. Dezelfde bron geeft het standpunt van de vakbonden "uit het zuiden" weer als volgt: sociale rechten zijn een zaak voor (nationale) regeringen en vakbonden. Geven we ze in handen van de WHO, dan zal het niet ten voordele van de vakbonden zijn.

De meningen zijn echter ook verdeeld in de landen zelf: in de VS is de Clinton-regering vóór, het Congres tégen. Dit maakt de positie van die landen (ook Canada bv.) erg labiel. Dit geldt ook steeds meer voor de ontwikkelingslanden. Daar is een evolutie aan de gang. De versterking van de arbeidsnormen via een beter werkende IAO krijgt vrijwel overal steun, terwijl de idee van afdwingbare basis-arbeidsnormen d.m.v. een sociale clausule steeds meer steun krijgt bij ontwikkelingslanden die op hun beurt de druk onderhouden van concurrentie uit landen met nog lagere normen. Er begint zich immers een delokalisatie en concurrentiespiraal af te tekenen tussen de Zuidoostaziatische "tijgers" en de "draken", of de eerste en tweede golf nieuwe industrielanden. Daarbij komt dat steeds meer regeringen in ontwikkelingslanden beginnen in te zien dat de sociale clausule hét middel kan zijn om de arbeidsnormen ook in niet-democratiserende landen (China, Myanmar,...) te laten respecteren. Dit argument begint o.a. in Indië aan te slaan.

#### **Het Europese standpunt**

De EU-lidstaten en de Commissie zijn al geruime tijd pleitbezorgers voor de IAO-conventies als internationaal instrument ter verbetering van de werkomstandigheden en van de sociale clausule. De Franse poging om een standpunt van de Europese Raad van ministers voor sociale zaken en tewerkstelling los te krijgen m.b.t. het ontwerp-memorandum over de sociale dimensie van internationale handel, mislukte op 27 maart 1995. Toch was er volgens de Fransen consensus m.b.t. de erkenning van het bestaan van onaanvaardbare werkomstandigheden; de onontbeerlijkheid

om de fundamentele mensenrechten erkend door IAO en VN te respecteren; het voorstel om het debat over en acties voor het opnemen van kernarbeidsrechten in multilaterale handelsrelaties te stimuleren. Opmerkelijk is dat niet-discriminatie voor de EU blijkbaar geen deel uitmaakt van de kernrechten.

#### **De Top van Kopenhagen**

De Wereldtop voor sociale ontwikkeling die in maart vorig jaar plaatsvond in Kopenhagen, erkende de rol van de IAO op een uitdrukkelijke manier. Nochtans werden alle punten waarop de IAO ter sprake komt buitengewoon behoedzaam geformuleerd. Een aantal landen vreesden immers voor een poging dat via de aanmoediging en versterking van de rol van de IAO een achterpoortje geopend zou worden voor de invoering van sociale clausules. De vakbonden wisten echter reeds op voorhand dat het debat over de 'sociale clausule' in Kopenhagen niet op de agenda zou staan. Het debat gaat terug tot het Congress on Labour Protection in Berlijn in 1890, maar is nog steeds controversieel. Het voorstel wordt immers nog steeds als een uiting van protectionistische tendensen gezien. Toch heeft de sociale clausule door de globalisering van de wereld-economie aan actualiteitswaarde gewonnen. Voor de Top kwam het debat echter nog te vroeg, zodat de vakbonden zich reeds op voorhand hadden verzoend met het onderschrijven van een principe dat de gehechtheid aan de werking van de IAO en het speciale karakter van de vijf basisnormen uitdrukte. De werkzaamheden van de OESO en de IAO zouden de geesten rijp maken voor de evidente conclusie uit dit arbeidsnormendebat, i.v.m. een mechanisme om het respect van deze normen af te dwingen.

Het sociale clausule-debat overschaduwde de hele discussie in Kopenhagen. De uitkomst van het arbeidsnormendebat is echter te vrijblijvend om bevredigend te zijn. Het derde engagement m.b.t. de volledige tewerkstelling spreekt immers ten overvloede van "het nastreven in alle vrijheid van de IAO-conventies". Een discussie die hiermee nauw verwant is, betreft het recht op ontwikkeling. De ontwikkelingslanden eisten bijzondere aandacht voor de problemen van hun conti-



nent, maar wijzen tegelijk nationale verantwoordelijkheid af. De discussie ging vooral over de hiërarchie van mensenrechten, waarbij sommige landen stelden dat het recht op ontwikkeling niet kon onderworpen worden aan respect voor de mensenrechten, noch aan internationale richtlijnen.

De IAO is ook een zeldzaam succesvolle multilaterale instelling. De 176 conventies en 183 aanbevelingen kennen zowat 6000 ratificaties. Op lange termijn blijken lidstaten hun regelgeving wel degelijk aan te passen onder de niet aflatende, morele druk. Hoewel in Kopenhagen niet expliciet over sociale clausules gepraat werd, heeft deze discussie de houding van vele landen positief beïnvloed. Toch stijgt - o.a. onder invloed van de globalisering en de concurrentiedruk - het aantal landen die de conventies bewust negeren en overtreden. De aard van de overtredingen is wel wat veranderd. De wetgeving en praktijken passen meer complexe en gesofisticeerde ontwijkingsmiddelen toe. Uit sociale en economische statistieken blijkt tevens dat het aandeel van de werknemers in de globale toegenomen welvaart in veel landen ondermaats is. Dit betekent dat er nog ernstige aansporingen nodig zijn voor de bevordering van de naleving van de arbeidsnormen.

#### **Morgen een sociale clausule?**

Jammer genoeg kunnen we morgen geen sociale clausule verwachten zoals voorgesteld wordt door de internationale vakbonden. Geluk-

kig zal binnenkort ook geen clausule zoals geëist door de neo-protectionisten ingevoerd worden. Toch zit er schot in de zaak. Net zoals op veel andere vlakken is alleen al het feit dat ernstig over een probleem gepraat wordt een aanzet tot oplossing ervan. Toch is dit probleem te omvangrijk en te belangrijk om tevreden te zijn met de vooruitgang zoals die nu geboekt wordt. Het feit dat de WHO niet gevoelig blijkt voor de sociale clausule, en zelfs niet voor de kwestie van het respect voor de arbeidsnormen, is een enorme blaam voor de onderhandelaars van het 'Uruguay-Ronde-Akkoord'. De IAO worstelt dan weer met een financiële crisis - vooral door de houding van de VS, in de rug geduwd door de autarkisch denkende republikeinen -, hetgeen haar niet toelaat de herwonnen ruggesteun voor haar activiteiten om te zetten in daden. De OESO blaast warm en koud, in afwachting dat de ministerraad een politiek signaal geeft i.v.m. de haalbaarheid van al of niet harde sancties. Toch loont de hardnekkigheid waarmee de vakbondswereld dit thema aankaart meer en meer. De aandacht voor de arbeidsrechtenproblematiek is groot. De noodzaak om een aantal hemeltergende praktijken inzake de arbeidsomstandigheden in de wereld aan te pakken ook.

---

#### Noten

- [1] De geruchtmakende studie van Wim Meeusen en Glenn Rayp over de impact van (het financieren van) het sociale zekerheidsstelsel op de Belgische competitiviteit kwam tot dezelfde conclusie.
- [2] BIT, Normes de travail et ajustement structurel, R. Planr, 1995.